Canadian Transport Commission
Research Branch

Commission canadienne des transports
Direction de la recherche

RESEARCH REPORTS · CAHIERS DE RECHERCHE

CN and Public Policy: Review of Issues

No. 1986/04E

Canada

CN AND PUBLIC POLICY: REVIEW OF ISSUES

by

Z.J. Haritos

University of Toronto/York University
Joint Program in Transportation
February 1985
Report No. 1986/04

First Printing, December 1986

Canadian Transport Commission
15 Eddy St., 15th floor, Ottawa-Hull K1A 0N9

©Minister of Supply and Services Canada 1986
Catalogue Number TT72-1986/04E
ISBN 0-662-54816-7

Printed in Canada

FOREWORD

Crown corporations have played an important role in the development of Canada's national transportation system. Canadian National, in particular, is credited with the salvation of much of Canada's railway network. However, as the national economy and transportation system mature, and greater reliance on market forces becomes appropriate, attention is increasingly being focussed on CN.

This report by Zisis Haritos of the University of Toronto/York University Joint Program in Transportation is made available in the hope that it will lead to a more enlightened debate of issues relating to Canadian National and its mandate. Comments on this work are most welcome. However, the opinions expressed are those of the author and do not necessarily reflect the views of the Research Branch of the Canadian Transport Commission.

R.W. Lake
Executive Director
Research Branch

ACKNOWLEDGEMENTS

The author wishes to acknowledge the financial support of the Research Branch of the Canadian Transport Commission, and the valuable input provided by Dr. Gennady Ozornoy.

TABLE OF CONTENTS

Chapter 1	**INTRODUCTION**		1
	1.1	Evolution of CN	1
	1.2	CN Organization	5
	1.3	CN Rail's Competitive Environment in Canada	10
Chapter 2	**CROWN CORPORATIONS AS INSTRUMENTS OF GOVERNMENT POLICY**		19
	2.1	Rationale for the Creation and Existence of Public Enterprises	19
	2.2	Accountability	23
	2.3	Privatization	24
Chapter 3	**CN AND PUBLIC POLICY ISSUES**		29
	3.1	CN Mandate	29
	3.2	Diversification/Aquisitions	30
	3.3	Directives and Compensation	31
	3.4	CN's Need for Capital	33
	3.5	CN Privatization	36
Chapter 4	**CONCLUSIONS**		43
BIBLIOGRAPHY			45

TABLES

1.1	CN Employment and Output, 1925-1984	3
1.2	CN Financial Data	4
1.3	CN Finances By Division, 1984	6
1.4	CN Canadian Rail Operations By Major Commodity Group	7
1.5	Volume and Revenue of Rail Carriers in Canada - 1983	12
1.6	Modal Distribution of Freight Tonnage, 1970 and 1983	13
1.7	Modal Distribution of Freight Revenues, 1970 and 1983	13
1.8	Intraprovincial Rail Share Tonnage and Revenue, 1975/77 Average	15
1.9	Interprovincial Truck and Rail Movements by Commodity Grouping, 1975/77 Averages	17
1.10	The Extent of Public Enterprise in Eighteen Countries	20

Chapter 1

INTRODUCTION

Since the mid-1970s governments in Europe, North America and Australia, being faced with the threat of sustained inflation rates and large government deficits, have begun to curtail the degree of government intervention in the economy. The U.S. concentrated on deregulating the economy, while other countries, including Canada and the U.K., which have a significant degree of government ownership, have attempted to reduce both the degree of regulation and state ownership. It was generally felt that the liberalization of market forces through deregulation and privatization would result in higher productivity and reduce inflation and government deficits; attention was also focused on effective management, control and accountability of government-owned enterprises.

This paper addresses Canadian National (CN) as a Crown corporation in the light of concerns raised in recent years about government ownership. It will review CN's evolution, structure and position in the marketplace and will focus on recent concern about accountability and control, divesture and privatization, as they relate to CN.

1.1 Evolution of CN

The creation of CN can be attributed to a number of decisions taken by government during the period 1917 to 1923. Those decisions were based on pragmatism, rather than a desire to alter radically the market economy. After World War I, three of the private railway systems, Grand Trunk, Grand Trunk Pacific and the Canadian Northern, were close to bankruptcy with little hope of becoming solvent. While their common stock was privately held, financial responsibility for the railroads rested largely with the federal and provincial governments. Following the recommendations of the 1917 Royal Commission Report and in order to protect the government investment and Canada's credit in the foreign capital markets, the above three railways were grouped together with the single government-owned railway to become Canadian National Railways. While CN was incorporated in 1919 it did not begin unified operations until 1923.

The new Crown corporation was given the mandate "to operate as one united system, on a commercial basis, under its own politically undisturbed management for the benefit of Canada". This direction does not appear to have been altered or revoked since CN started its existence as an awkward conglomerate of the above railway systems, with a total of 21 800 miles of track. Many of these lines were either redundant or unable to generate enough traffic. In comparison, its major competitor, the privately-owned Canadian Pacific Railway (CP), had 14 600 miles of track and was a well-integrated and profitable system. Thus, CN had a serious competitive disadvantage. Under the chairmanship of Sir Henry Thornton, the Crown corporation went through a period of consolidation, restructuring and innovation. He brought together both physical plants and employees, giving CN a sense of unity and engaging CN in vigorous competition with CP. The corporation expanded its rail facilities, and in later years launched the

first diesel-powered railway train on the continent, and ventured beyond rail into radio-telephonic communications, radio broadcasting, air transportation and coastal shipping.

At the time of the Depression, CN suffered substantial losses, as operating profits failed to cover interest payments. In 1933, in the wake of increasing losses, Chairman Thorton was dismissed from his position.

During the years of Thornton's presidency, CP often criticized CN's expansive attitude to the business. There were also charges of unfair intramodal competition and unnecessary duplication of facilities. In the wake of these criticisms, a Royal Commission under Justice Duff was established with a mandate to investigate "conditions which have been brought about in part by duplication of tracks, facilities and services of every kind and in part by competition by other modes of transport" (Royal Commission Report, p. 5).

The Royal Commission found competition between the two railways to be "wasteful," and suggested replacing in part, competitive strategy by cooperation. Most of the recommendations were incorporated into the *Canadian National-Canadian Pacific Act (CN/CP Act)* of 1933. In actual fact, the *CN/CP Act* resulted in rather limited cooperation which included joint operations of passenger trains between the major centres in Central Canada.

Through the latter part of the 1930s and during World War II, CN's operations and management were not faced with major obstacles. During the war period, the company provided important logistic support to the Allies. After the war, however, CN railway management was faced with heavy indebtedness and a run-down, obsolete system. To enable CN to proceed with both the renewal of infrastructure and the conversion from steam to diesel, the government relieved some of the company's debt burden via the *CN Act* of 1952. In spite of this measure, by the late 1950s, the CN rail operations were again in a difficult financial position. This was due largely to the changing competitive environment with rapid rise in both freight trucking and passenger air transportation on one hand, and the rigid regulatory environment with its limited pricing freedom on the other.

In 1959, the McPherson Royal Commission on Transportation concluded that rail transport was no longer a monopoly, putting into question the existing degree of government rail regulation and the railways' ability to continue to promote effectively national policies. The Commission advocated a stronger reliance on competition as opposed to regulation in determining and controlling railway rates and services. It proposed consistent treatment for all modes of transport, and it also advocated the use of direct subsidies instead of cross-subsidization as a compensation for imposed public duties. Most of the McPherson Commission recommendations were incorporated in the *National Transportation Act* of 1967. The Act gave CN and CP greater freedom to set rates and withdraw from unprofitable services. Institutional changes were parallelled by adoption of large-scale technical innovations (centralized traffic control, automated classification yards, specialized rollingstock, unit trains, continuous welded rail and concrete ties, containers of increased integration between rail and highway services, etc.). The effect of these changes on the productivity of CN rail operations can be

seen in Tables 1.1 and 1.2. While the number of CN employees declined markedly, freight traffic and rail revenues increased sharply in the same period.

Table 1.1 CN EMPLOYMENT AND OUTPUT, 1925-1984

Year	Employees	Freight Tonne-Miles (Billions)	Passenger-Miles (Millions)
1925	98 382	18.0	1380
1930	101 046	16.9	1214
1935	75 053	13.5	770
1940	82 831	21.5	1125
1945	105 642	34.6	3338
1950	112 874	32.0	1408
1955	116 853	35.7	1464
1960	101 799	34.0	1208
1965	91 378	46.1	1782
1970	80 528	56.0	1738
1971	79 785	58.2	1675
1972	82 392	62.4	1545
1973	81 905	62.2	1194
1974	84 246	67.0	1340
1975	82 256	69.3	1330
1976	80 073	72.7	1370
1977	78 671	74.5	1358
1978	78 247	79.2	N/A
1979	76 592	84.6	N/A
1980	74 014	88.0	N/A
1981	73 287	87.9	N/A
1982	67 113	77.8	N/A
1983	63 496	86.7	N/A
1984	66 234	97.4	N/A

N/A: Not applicable. Most passenger operations were transferred to VIA Rail Canada in 1978.

Source: Stevenson (1982, p. 329); and *CN Annual Reports*.

Table 1.2 **CN FINANCIAL DATA**

(Millions of Dollars)

Year	CN Rail Revenues	Other Revenues	Operating Income	Net Income
1925	249.4	N/A	33.1	-9.8
1930	251.0	N/A	22.2	-35.7
1935	173.2	N/A	14.2	-47.4
1940	247.5	N/A	45.0	-17.0
1945	426.2	13.5	73.8	24.8
1950	543.3	19.3	44.1	-3.3
1955	664.6	29.3	43.7	10.7
1960	663.2	60.2	-6.5	-67.5
1965	827.3	87.4	28.5	-33.4
1970	1042.4	125.3	45.8	-29.7
1971	1140.8	134.3	44.3	-24.3
1972	1039.2	312.6	48.3	-17.8
1973	1196.1	370.6	35.1	-21.3
1974	1482.4	431.0	51.9	-37.7
1975	1555.5	469.8	-68.1	-178.7
1976	1731.0	674.8	131.5	11.8
1977	1872.8	749.8	176.3	28.0
1978	2088.2	812.0	213.7	136.1
1979	2333.9	960.4	283.0	208.2
1980	2645.2	1058.4	277.1	192.7
1981	3053.1	1232.7	358.9	193.2
1982	2961.5	1280.4	97.1	223.0
1983	3386.0	1288.4	465.4	212.3
1984	3789.2	1213.3	552.2	242.0

N/A: Not applicable. Non-rail revenues were not calculated separately prior to 1945.

Source: Stevenson (1982, p. 325) and *CN Annual Reports*.

In keeping with its increasing commercial orientation, the company attempted to decentralize its management and operations on the basis of a profit-centre concept. However, the first attempt (1961) did not succeed because it was not accompanied by an adequate decentralization of financial responsibility. By the mid-1970s, an effective profit centre approach was adopted with the company being divided into its main operational divisions, each financially distinct and required to stand alone.

Finally, another significant change in the CN capital structure occurred in 1978 with the *CN Recapitalization Act* that reduced the company's debt burden by cancelling $808 million of CN's debts in exchange for the equity. The new legislation also introduced a more arm's length relationship with the government. CN was cut off from government borrowing or from having access to government guarantees; it was also ordered to pay a dividend to the government equal to 20% of its net annual income or a greater percentage as the Governor in Council may direct.

1.2 CN Organization

Until the mid-1970s, CN accounting and management was divided into "sectors" with the Canadian railway operations being separate from hotels, telecommunications, trucking and the U.S. operations. Sectors which historically related to the railway (coastal shipping, express) were included as part of it. In 1976, CN introduced large-scale changes through reclassifying and restructuring its operating divisions. The various sectors were classified into profit centres; rail passenger services were set apart from rail freight; coastal shipping was placed in a new profit centre, CN Marine; express was combined with trucking. The U.S. operations continued to be organizationally distinct from the Canadian operations.

The above reorganization was a first step towards implementing the often-stated view of the CN president, Dr. Bandeen, that non-profitable services provided at the behest of the government should be fully compensated by the state, and those for which no compensation was forthcoming should be withdrawn. Separating and identifying the source of losses would enable CN management to focus its efforts on relieving the corporation from the red-line non-profitable operations.

At present, CN's structure is characterized by divisional organization of the company's multifaceted activities, shown in Table 1.3 and discussed below by sector.

Table 1.3 CN FINANCES BY DIVISION, 1984

	Assets		Expenses		Revenues		Income (Loss)
	$ Million	%	$ Million	%	$ Million	%	$ Million
CN Rail	5332.5	71.4	3484.7	74.9	3789.2	76.2	304.4
Terra Transport	56.9	0.8	86.4	1.9	53.4	1.1	(32.9)
Grand Trunk Corporation	605.8	8.1	509.7	11.0	524.0	10.5	14.3
CN Enterprises							
CN Communications	486.8	6.5	239.6	5.2	278.9	5.6	39.3
CN Hotels	156.5	2.1	104.5	2.2	102.2	2.1	(2.3)
CN Exploration	42.0	0.6	15.7	0.3	31.9	0.6	16.1
CN Real Estate	67.0	0.9	15.6	0.3	30.5	0.6	14.9
Other Business	42.2	0.6	-	-	-	-	(0.3)
CN Route	87.8	1.2	193.2	4.2	163.4	3.7	(29.8)
Miscellaneous	589.0	7.8	-	-	-	-	(37.9)
Total	7466.6	100.0	4649.4	100.0	4973.5	100.0	286.0

Source: *CN Annual Report* (1984).

CN Rail

CN Rail operates the largest railway network in Canada with a track of 33 000 miles. Together with Terra Transport's rail operations in Newfoundland, CN Rail makes up the Canadian rail freight operations of the company. CN Rail serves all Canadian provinces and most principal urban centres in Canada and connects with a number of major U.S. railroads. Table 1.4 presents the breakdown of CN's carload and intermodal freight carried by both CN Rail and Terra Transport. In 1984, CN realized net income of $304 million out of total revenues of $3 789 million.

Table 1.4 CN CANADIAN RAIL OPERATIONS BY MAJOR COMMODITY GROUP

In Millions of Revenue Tonne-Miles (MTM)

Commodity Group	1984 (MTM)	1984 (%)	1983 (MTM)	1983 (%)	1982 (MTM)	1982 (%)
Fuels and Chemicals	29 944	32.3	23 171	29.1	21 274	29.5
Grain (All grain)	21 063	23.5	20 131	25.2	19 725	27.3
Forest Products	18 988	21.2	18 397	23.1	15 259	21.2
Intermodal	8 318	9.3	7 225	9.0	5 703	7.9
Ores, Minerals and Metals	5 294	5.9	4 871	6.1	4 863	6.8
Construction - Basic Building Materials	1 931	2.1	1 719	2.1	1 559	2.2
Agriculture and Food Products - Non-grain	1 755	1.9	2 103	2.6	1 897	2.6
Automotive	1 651	1.8	1 464	1.9	1 232	1.7
Machinery and Manufactured Products	754	0.8	731	0.9	729	1.0
Total	89 698	100.0	79 812	100.0	72 241	100.0

Source: *CN Annual Report to the U.S. Security and Exchange Commission (SEC)* 1978, 1983, 1984.

Terra Transport

By the terms of union with Canada, the Newfoundland railway became the responsibility of the federal government and was entrusted to CN. CN made some effort to modernize the line, but traffic was light and losses were heavy. In 1968, CN abandoned passenger trains and replaced them with bus service wich also operated at a loss.

In 1977, the federal government established the Sullivan Commission to investigate Newfoundland transportation. CN testified that its rail freight traffic was extremely low and declining and that freight trains could not effectively compete with trucks on the island. Two of the three commissioners recommended a federal subsidy for the bus and the eventual abandonment of the railway.

The recommendations were not popular in Newfoundland. CN offered to return the railway to provincial ownership, but without success (Harrington 1979). In 1979, the Newfoundland railway, bus and express services were integrated in a new operating division known as Terra Transport. The division operations remained unprofitable, and losses for 1984 were estimated at $32.9 million out of $53.4 million in operating revenues. The CN management believes that pressure to maintain the railway comes more from its employees than from its customers, and that potential employment growth in the petroleum industry in the island may eventually make

abandonment politically feasible (Stevenson 1982, p. 344). Further, the Canadian Transport Commission has recently ordered CN to raise its rates to compensatory levels.

Grand Trunk Corporation (GTC)

GTC owns all of the capital stock of one Class I and two Class II railroads located in the United States. As defined by the Interstate Commerce Commission (ICC), a Class 1 railroad is a railroad with annual operating revenues in excess of U.S. $50 million and a Class II railroad is a railroad with annual operating revenues between U.S. $10 million and $50 million.

GTC is made up of: (1) Grand Trunk Western Railroad Company (GTW), a Class I railroad operating approximately 1 330 miles of track in Michigan, Indiana and Ohio; (2) Duluth, Winnipeg and Pacific Railway Company (DWP), a Class II railroad, operating 170 miles of track from Duluth, Minnesota to the Canadian border; (3) Central Vermont Railway Inc. (CV), a Class II railroad, operating 375 miles of track in New York, Vermont, New Hampshire, Massachusetts and Connecticut.

The CN ownership of GTC enables the CN Rail division to compete more effectively for traffic between certain points in Canada and the United States. Rates on traffic moving within the United States are subject to the jurisdiction of the U.S. ICC. Its 1984 net income was $14.3 million out of total revenues of $524 million.

CN Enterprises

CN Enterprises has overall responsibility for operations other than those carried out by the rail divisions and CN Route. It consists of several divisions. The CN Communications division operates on a commercial basis a comprehensive communication system providing public telephone and message services, Telex, privately leased services, broadband exchange, Telenet, Telepost and Infoswitch services, and a computer-based switching system.

CNCP Telecommunications, a partnership between CN and CP Ltd. provides telecommunication services, other than public telephone, in competition with Telecom Canada, the largest member of which is Bell Canada. CNCP Telecommunications provides a digital data network called Infoswitch aimed at the machine-to-machine data market. This network is designed to satisfy a wide range of data transmission needs. The partnership also owns a trans-Canadian microwave radio relay system, which includes interconnections with the United States.

Since 1982, CN has also been in another partnership with Canadian Pacific (CP Ltd.) operating Telecommunications Terminal Systems, which competes in the rapidly expanding interconnect market in Canada. In 1984, the business unit entered the market for office automation equipment. Two business units of CN Communications, Terra Nova Telecommunications Inc. and Northwestel Inc., provide telecommunications services, including long distance telephone service, in Newfoundland and Labrador and Northwestern Canada.

Rates for the telecommunications services are subject to the approval of the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC).

Under the name CN Hotels Inc., Canadian National owns and operates hotels located in Jasper, Montréal, Ottawa, and Vancouver as well as the CN Tower in Toronto. Its Hotel Macdonald in Edmonton is currently under development. CN Hotels also manages hotels under long-term leases in Moncton and Toronto, and the Hotel Newfoundland in St. John, in which it has joint-venture interest. In conjunction with the CN Real Estate Division, CN Hotels has built the first-class hotel L'Hotel in Toronto, which opened in the fall of 1984. This division operates in very competitive markets, and for the last three years its expenses exceeded revenues. As recently reported, Canadian Pacific is considering the purchase of CN Hotels (Globe and Mail, October 22, 1985).

CN Exploration is the business unit of CN Enterprises with interests in energy and resource industries through the exploitation of its land and mineral rights. From 1981, CN began more active utilization of its mineral rights holdings, particularly those believed to have oil and gas potential. Well-drilling operations at certain locations in Saskatchewan and Alberta have resulted in oil production. The exploratory drilling is considered by CN as being a more profitable means of utilizing the revenue potential of its lands than its former practice of developing such properties solely by leases and farmouts.

The CN Real Estate division is responsible for expanding CN activities in the real estate area. This includes: development of the commercial potential of the CN real estate holdings (surplus railway lands, other properties); joint ventures in real estate projects; and project management. All properties which are surplus to the requirements of other CN divisions are assigned to this division. The division also provides professional real estate services to other CN divisions in such areas as appraisals, acquisitions, sales and leasing.

Current projects of the CN Real Estate division, in partnership with other parties, include a domed stadium in Toronto, an office development building in Vancouver, and residential and commercial developments in Montréal.

Other businesses include:

(i) The dockyard and associated ship repair facilities in St. John, Newfoundland, owned by the Government of Canada and entrusted to CN for management and operation; these facilities are used to carry ship refitting for CN Marine Inc. and other works for vessels operating in the Northwest Atlantic.

(ii) The CNM Inc. which owns and operates Coastal Transport Limited that provides ferry services in New Brunswick; it is also part owner of several companies engaged in marine activities.

(iii) Canac Consultants Limited, a wholly-owned subsidiary of CN which acts as the domestic and international consulting arm of CN; Canac provides advisory, management, engineering and operational services in transportation and communication fields. It has access to the CN specialists in engineering, operations and transportation; it operates in a complex business environment characterized by sharp international and domestic competition, high development costs, and delayed or reduced project funding from national and international lending agencies.

CN Route (Transport Route Canada Inc.)

CN Route is the offspring of recent integration of two highway-based units (CN Trucking and CNX) into a consolidated unit providing trucking and related physical distribution services at commercial rates. During 1984, the terminal and fleet operations of the two former divisions were integrated, providing customers throughout Canada with a single pick-up and delivery service.

CN Route operates as a common carrier of goods and also acts as a contract carrier for other divisions of the CN group. It operates in a very competitive environment which characterizes the trucking industry. In 1984, CN Route realized $29.8 million of losses of $163.4 million in revenues. In November 1985, CN Chairman Maurice LeClair announced before the Commons Standing Committee on Transport that the corporation is looking for a buyer for CN Route.

CN Marine Inc.

CN Marine was established in 1979 as a subsidiary of Canadian National in order to provide the principal ferry and coastal services on the East Coast under contract to the federal government with provisions for operating subsidies. It operates 24 ships on nine ferry and coastal service routes in Atlantic Canada. In order to increase productivity and improve standards of services, CN Marine has undertaken substantial modernization of fleet, shore and engineering facilities. Since CN Marine operates in many respects as a parent Crown, corporation, it was deemed necessary to formalize this practice. Under Order-in-Council (December 1984), control of CN Marine Inc. was passed to the Government of Canada on January 1, 1985. It has been recently announced that a new act will change its name to Marine Atlantic Inc. and give it official status as a separate Crown corporation.

1.3 CN Rail's Competitive Environment in Canada

Intramodal Completion

The competitive environment for the railway industry in Canada is often characterized as a duopolistic market structure, with only two Class I railways which carry freight in Canada, CN and CP. CN operates in all provinces and a part of the Northwest Territories, while CP serves all

provinces except Newfoundland and Prince Edward Island. While both major railways compete in several important freight markets, their route networks are also in large part complementary.

As for the Canada-U.S. freight movements, CN faces stronger intramodal competition given the larger number of U.S. railroads. Also, in the case of international traffic markets, part of the intramodal competition is related to the competition between ports. Class II railways operating in Canada also compete with CN in a few locations. A recent study of competition and regulation in the Canadian railway freight industry has concluded that "most railway companies have a Wear-cut territorial mandate" (Lake and Bunting 1981, p. 70). The same study has also identified the following factors which tend to restrict the opportunity for competition between CN and other railways:

(a) The small proportion of traffic with either direct or indirect (but economically viable) access to more than one railway, as a percentage of all traffic. In addition, the present interswitching tolls are regarded as non-compensatory, being only 50% higher than those in the year 1918.

(b) Specific requirements for railway cooperation imposed by the very nature of the railway system. First, the use of the rail services usually necessitates investments by the users which will only be undertaken on the assumption that their traffic can be shipped and received to and from all points served by all railways rather than just points served by a particular railway. Second, technical and operational standardization requires collective industry actions. Although these standardization requirements and actions are concerned with technical matters, they affect, to a significant extent, commercial practices of the industry. Finally, market transparency of railway tariffs and conditions of carriage has long been regarded as a major element in rate negotiations. Many shippers are interested not only in the rates which apply to their traffic, but also in relative rate relationships. In fact, the latter have often been the subject of complaints lodged by shippers and provincial governments, who have pressed regulatory agencies for reductions or removal of price differentials.

It is obvious that intermodal CN-CP rate competition is further reduced significantly due to the current system of rate publication designed to provide market transparency, and the still existing provisions of section 279 of the *Railway Act*, which permits collaboration between the railways in the setting of rates and facilitates the establishment of joint or interline rates through exchange of information. Thus, CN-CP competition

focuses on service quality, responsiveness to shipper needs, the provisions of specialized equipment and other non-rate factors. Table 1.5 presents the market shares between CN, CP and all other railways in Canada.

Table 1.5 VOLUME AND REVENUE OF RAIL CARRIERS IN CANADA — 1983

	Tonnes Loaded in Canada		Tonne-Miles		Operating Revenue	
	Billions of Tonnes	%	Billions Tonne-Miles	%	$ Million	%
Railway						
Canadian National	85.0	40.6	119.9	51.7	3115.3	48.6
Canadian Pacific	70.7	33.8	93.2	40.2	2417.4	34.4
All Other	53.6	25.6	18.8	8.1	1194.7	17.0
Total	209.3	100.0	231.9	100.0	7027.4	100.0

Source: STATCAN 52-211,52.215.

Intermodal Competition

Intermodal competition to the railway freight industry, in general, and to the CN freight operations in particular, is offered by inter- and intraprovincial trucking, as well as by air, pipeline and water carriers. The presence and extent of intermodal competition is usually measured in terms of the changing relative modal shares of both physical output and revenues.

Table 1.6 shows the percentage share of total freight tonnage by mode of transport for 1970 and 1983. Market share of trucking rose substantially from 15% of total tonnage in 1970 to 23.1% in 1983. Though both rail and water modes remained dominant among Canadian freight carriers, their share declined by 4.5% and 2.8%, respectively.

Table 1.6 MODAL DISTRIBUTION OF FREIGHT TONNAGE 1970 and 1983

Mode	1970 %	1983 %
Rail	43.0	38.5
Truck (for-hire)	15.0	23.1
Water	41.9	38.3
Air	0.1	0.1
Total	100.0	100.0

Source: *Transport Review: Trends and Selected Issues*, Canadian Transport Commission, Research Branch, 1983, p. 14; ibid., 1985, p. 9.

In terms of revenues, for-hire trucking accounted for 44% of the total freight revenues in Canada in 1983, an increase from 40% in 1970 (Table 1.7). On the other hand, there has been a decrease in the relative shares of the rail and truck modes over the same period. The above shifts in market shares for rail to truck is an indication of intermodal competition which has been the subject of extensive studies summarized below.

Table 1.7 MODAL DISTRIBUTION OF FREIGHT REVENUES 1970 and 1983

Mode	1970 %	1983 %
Rail	45.0	40.4
Truck (for-hire)	40.0	44.0
Water	13.3	12.2
Air	1.7	3.4
Total	100.0	100.0

Source: STATCAN 55-201, 55-206, 51-206, 53-222, 53-224, 54-205.

The most recent evidence on the subject of intermodal competition is the results of the study "Competition and Regulation in Transportation". This was undertaken by an interdepartmental committee of Transport Canada, Consumer and Corporate Affairs and the Canadian Transport Commission, during the 1978-81 period. The following discussion is based on the above study.

Intraprovincial Markets

Generally, in the intraprovincial markets, the market share balance shifts in favour of trucking. The rail mode has a clear advantage only for shipments heavier than 45 tonnes, for shipment distances greater than 500 km, and for commodities in the crude materials grouping. Only for crude materials does rail capture more than 50% of the intraprovincial tonnage. Whereas rail's interprovincial domination begins in the 4.5-18 tonne category, intraprovincially this dominance occurs only for the over 45-tonne category.

The same study has concluded that in terms of intraprovincial tonnage, the for-hire truck mode has a strong comparative advantage in the intraprovincial transportation of all commodities in the live animals, food, feed and beverages, end products and miscellaneous groupings. On the other hand, rail has a comparative advantage for crude materials, and generally lower-value-added products. These crude materials are so dominant in terms of intraprovincial tonnage (in all provinces but Alberta), that when commodities are pooled, rail captures 60% and 59% of national intraprovincial tonnage and revenue, respectively.

In all regions, rail's share of the market in tonnage and revenue goes up as shipment size and distance increases (Table 1.8). In the Prairie region, it becomes the dominant mode for shipments heavier than 45 tonnes. When all shipment distances are grouped, rail captures relatively little of the tonnage moved in shipments of 45 tonnes or less, but still earns higher revenue per tonne than does the truck mode. For each distance class, the truck mode dominates the small shipment markets where revenue per tonne is very high, while rail dominates the very large shipment markets where revenue per tonne is much lower.

Interprovincial Markets

In terms of the interprovincial markets, rail's cost advantage is above the 18 to 45 tonne category, with the rail mode dominating for-hire trucking in the movement of all commodity groupings except live animals and end-products. The movement of these two groups, being relatively insignificant when compared to the total interprovincial traffic tonnage, is split almost evenly between the two modes. For all commodity groups, the rail mode accounts for 83% of the total tonnage and 64% of the revenues. Thus, trucks move the higher revenue-producing shipments.

Table 1.8 **INTRAPROVINCIAL RAIL SHARE TONNAGE AND REVENUE 1975/77 AVERAGE (PERCENT)**

	Shiment Size (Tonnes)							
	Under 4.5		4.5 - 18		18 - 45		Over 45	
	T	$	T	$	T	$	T	$
Atlantic								
Crude Material	0	0	3	6	35	38	100	98
All Other	0	0	5	11	12	23	81	92
Quebec								
Crude Material	0	0	5	11	8	22	97	98
All Other	0	0	4	3	8	9	70	77
Ontario								
Crude Material	0	0	5	11	8	22	97	98
All Other	0	0	2	4	6	10	82	93
Prairies								
Crude Material	0	0	3	11	27	31	99	99
All Other	0	0	11	15	16	18	91	97
Alberta								
Crude Material	0	0	0	0	20	17	85	78
All Other	0	0	2	2	6	5	87	87
British Columbia								
Crude Material	24	10	2	4	31	23	94	97
All Other	0	0	1	2	3	6	55	71

Table 1.8 (cont'd)

	Shipment Size (km)									
	Under 243		243 - 484		484 - 805		806 -1609		Over 1609	
	T	$	T	$	T	$	T	$	T	$
Atlantic										
Crude Material	74	52	77	74	42	65	81	73	53	19
All Other	21	14	39	24	36	27	43	34	64	54
Quebec										
Crude Material	22	21	54	49	88	90	99	97	-	-
All Other	10	5	40	12	37	18	71	34	-	-
Ontario										
Crude Material	58	58	87	78	97	95	81	88	99	98
All Other	8	5	23	12	39	23	57	39	75	54
Prairies										
Crude Material	69	67	94	92	91	87	90	87	100	100
All Other	11	11	31	17	59	33	83	56	98	68
Alberta										
Crude Material	32	17	77	58	34	34	29	36	-	-
All Other	14	7	33	16	34	17	43	25	-	-
British Columbia										
Crude Material	49	40	87	90	65	76	99	99	77	66
All Other	4	3	25	15	25	10	63	30	77	52

Source: Transport Canada, *Competition and Regulation in the Trucking Industry* (1981), TP 3337.

For-hire trucking appears to be a serious competitor to the rail mode for shipments in the 4.5-18 tonne and 18-45 tonne categories, though rail's share of the total interprovincial tonnage increases with shipment size. For all shipment sizes the percentage of revenue split between rail and trucking closely corresponds to the percentage of tonnage split. Table 1.9 compares truck-rail movements by commodity grouping.

Table 1.9 INTERPROVINCIAL TRUCK AND RAIL MOVEMENTS BY COMMODITY GROUPING 1975/77 AVERAGES

Commodity	Mode	Tonnage*	Revenue**
Live Animals	Total	25	19
	Rail	47%	65%
	Truck	53%	35%
Food, Feed and Beverages	Total	2 257	382
	Rail	90%	66%
	Truck	10%	34%
Crude Materials	Total	1 574	224
	Rail	93%	92%
	Truck	7%	8%
Fabricated Materials	Total	2 533	719
	Rail	74%	65%
	Truck	26%	35%
End Products	Total	531	484
	Rail	54%	42%
	Truck	46%	58%
Miscellaneous	Total	725	285
	Rail	88%	76%
	Truck	12%	24%

*Tonnes in thousands.
**Revenue in millions of dollars.

Source: McRae and Prescott (1980).

Rail-Marine Competition

There is little direct competition between rail and marine, marine being a slower mode with significant cost advantages for bulk movements. The opening of the St. Lawrence Seaway resulted in large bulk traffic diversions in favour of the marine mode. In fact, a strong degree of complementarity rather than competition characterizes the two modes: "Competition from the surface modes is discouraged by the low bulk shipping costs made possible by the economies of ship size and infrastructure (Seaway) subsidy. On the other hand, general cargo has almost completely disappeared from the Lakes due to the higher levels of service offered by competing modes."*

Intermodal Railway Ownership

CN owns significant portions of trucking and marine industries. This results in some advantages to the CN railway operations in competition with carriers in other modes and shifts the balance of intermodal competition in its favour.

---

* *Competition and Economic Regulation in Transportation - Summary Report* (1982), p. 25.

Chapter 2

CROWN CORPORATIONS AS INSTRUMENTS OF GOVERNMENT POLICY

This chapter presents a general discussion on public enterprise based on recent literature. It will discuss the rationale and concept of public enterprise, and it will focus on the issues of accountability and privatization which have preoccupied most western governments including Canada during the last decade.

Table 1.10 indicates the degree of government ownership in 18 relatjvely affluent countries. Due to a significant degree of government ownership, accountability, control and privatization of public enterprises have been more important to Canada and Britain than the United States where the attention has focussed primarily on liberalizing market forces through deregulation.

As an initial step, it would be useful to define the concept of public enterprise. It is obvious, however, that such a task is not easy given the myriad types of ownership and control of Crown corporations by different levels of government throughout Canada. Further, statutes like the *Financial Administration Act* provide a taxonomy of Crown corporations without a general and all-inclusive definition of Crown corporations. Generally, public enterprise can be defined as a "vehicle for public services which are economic enterprises and which may be expected to pay for themselves".* Others** define public enterprises as those organizations in which the relevant actors are owned or controlled by a government, have separate legal status along with a reasonable degree of operating autonomy, and are all engaged to a significant extent in what might be broadly considered as commercial activities. Tupper gives a similar definition with a little more refinement, and he refers to such organizations owned wholly or partially by government, engaged in the production of goods, the marketing of natural products and the provision of services, at a price according to use.***

2.1 Rationale for the Creation and Existence of Public Enterprises

There are a number of studies that have dealt with specific Crown corporations, and they have attempted to explain reasons which led them into government ownership. For example, Rotstein (1984) found that it was a crisis situation that led to government intervention and creation of the Canadian Wheat Board.

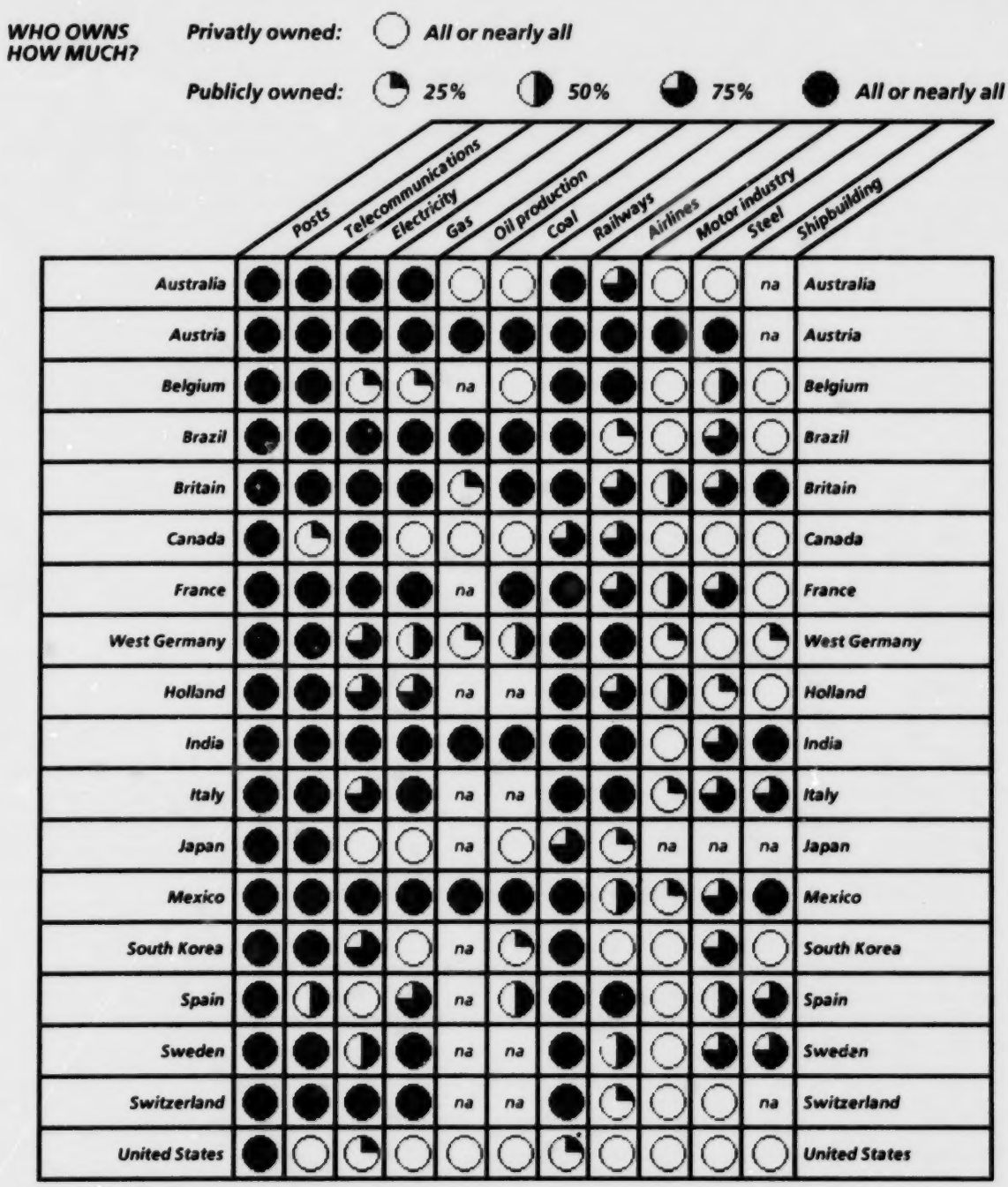
---

* *UNESCO, A Dictionary of Social Sciences*, 1964.

** Economic Council of Canada, 1984, page 11.

*** Tupper, 1977.

Table 1.10 THE EXTENT OF PUBLIC ENTERPRISE IN EIGHTEEN COUNTRIES



Note: *na* - Not applicable or negligible production.

* Including Conrail.

Source: Reproduced from *The Economist* (Dec. 30, 1978), p. 39.
See also Borcherding (1983), p. 106.

Gordon (1981) has provided an in-depth analysis of reasons for government intervention in the direct provision of goods and services in Canada. The following are some examples:

(a) Control of natural monopolies. Government will intervene through ownership of activities such as the distribution of electricity and natural gas, telephone systems and transportation which cannot be provided efficiently by more than one supplier in a particular market. This also includes attempts to restrict the market power of oligopolists.

(b) Nation building. Government will establish public oligopolist enterprises to further political cohesion. Examples are Canadian National Railways and Air Canada which were created to help bind the country together.

(c) Regional development. Government will intervene in order to promote job creation, development of secondary manufacturing and support of local small business in specified regions of the country. Such initiatives have been introduced by both the federal and provincial governments. Examples include direct investment in industry (SIDBEC) and investment in infrastructure (British Columbia Railway).

(d) Bailouts. Governments have bought failed private companies in the absence of other buyers in order to sustain employment, promote the development of specific technology and ensure the availability of specific products or services. Examples include the Sidney Steel Corporation and the Cape Breton Development Corporation.

(e) Pioneer ventures. These are ventures in which government has become involved in order to develop technology which was perceived as too risky for private enterprise because of uncertainty in the rate of return, or in order for the government to maintain close control over the development of a specific technology, such as nuclear (AECL).

(f) Rent collecting. Government will establish Crown corporations through which it can capture its fair share from the sale of natural resources. The Potash Corporation of Saskatchewan and the British Columbia Petroleum Corporation are such examples.

There are also additional reasons (provided in other studies cited in Pritchard, 1983, p. 41 and 149) including:

(a) Window to the industry whereby a Crown corporation can serve as a yardstick competitor to private enterprises in order to allow the government to measure the performance and behaviour of private industry (e.g. Petro Canada).

(b) The stabilization or enhancement of particular prices or incomes, e.g. Canadian Egg Marketing Agency, Canadian Wheat Board.

(c) Realization of cultural cohesion, e.g. CBC and CNFB.

(d) Regulation and distribution of products with serious social costs, e.g. Lotto Canada, Provincial Liquor Control Boards

All of the above are reasons for promoting the growth of public enterprises in Canada and internationally. Some of them, however, have been more important than others in different time periods. For example, for Canada nation building has been an important factor during the last century and the early part of this one. On the other hand, the window to the industry has been a rather recent factor in the creation of public enterprises. Nation building, regional development and bailouts have been reasons for the creation and existence of Canadian National.

While all the above reasons were legitimate and valid at the time the Crown corporations were created, in most cases these corporations continue to be government-owned even though the original needs may no longer exist. It appears that there is a strong institutional and political inertia. In some cases, the management of Crown corporations felt more comfortable under the government umbrella than competing commercially with other private enterprises. Also, the labour organizations may have felt that there was more security within a Crown corporation than in private firms. Governments anticipating political problems with regions and labour were not willing to give "privatization" high priority in their agenda. Similarly, some bureaucracies may have enjoyed the status of dealing with Crown corporations and to some extent controlling such large enterprises. At times, even the users and clients of those Crown corporations felt more security and certainty with regard to prices and services provided under the government ownership of those corporations.

However, serious questions were raised during the last decade about the accountability and control of Crown corporations, and the continuing need for their existence as public enterprises. More specifically, in the 1970s concerns about economic productivity, ability to compete internationally, inflation, and governments' deficits have forced most western governments to reassess the extent to which they should continue to intervene in the marketplace. In Canada, attention was focused on Crown corporations. First, it was proposed that a new means of control should be introduced by government in order to increase their effectiveness. Second, it was proposed that some Crown corporations should be privatized since it was obvious that they were

no longer necessary for the fulfillment of the public needs for which they were initially created. In the discussion that follows we will concentrate on these two reform proposals.

2.2 Accountability

During the early 1970s, serious concerns were raised in various quarters about the lack of effective financial management and control of Crown corporations which were operating in a policy vacuum. However, it was the severe criticism by the Auditor General in his 1976 report which forced the government to undertake a number of steps in order to improve the situation. The Auditor General stated that in the majority of the Crown corporations audited "financial management and control is weak and ineffective. Moreover coordination and guidance by central government agencies of financial management and control practices in these Crown corporations are virtually non-existent." A number of noteworthy federal initiatives followed: The Privy Council Office Blue Paper on Crown Corporations (1977), The Royal Commission on Financial Management and Accountability (The Lambert Report 1979), The Crown Corporations Bill C27 tabled by the Conservative government (1979) and finally the Crown Corporations Bill C24 which was passed by Parliament in June 1984 as an amendment to the *Financial Administration Act*. It was this final bill which resulted in a new accountability framework for Crown corporations at the federal level. In addition, there have been other institutional changes at the federal level such as the creation of a joint Crown corporations group between the Department of Finance and the Treasury Board Secretariat.

The Lambert Commission Report was a landmark document, which provided the basis for many of the changes that have taken place since. Some of those proposals and changes which are relevant to CN are discussed below.

First, a clearly defined mandate for a Crown corporation was considered essential in order to allow the government to exercise effective control and formulate criteria for performance and evaluation. Such a mandate should provide "a clear definition of the task, purposes, objectives and powers" (Lambert, page 381) of the corporation. In fact, Bill C-24 prohibits a parent corporation or its own subsidiaries from undertaking business or activities that are not "consistent with the objects or purposes for which the parent Crown corporation is incorporated" (S.104). Further, Gordon states that "government enterprises must respond both to public policy and commercial objectives. The fact that these objectives are generally ill-defined complicates the task of managing state enterprises and makes management harder to evaluate. Both factors reduce corporate efficiency" (page 212).

Next, with regard to the creation of subsidiaries, the Lambert Report recommends that they be approved in the constituent act of the parent company and that the creation or acquisition of such subsidiaries receive prior Governor in Council approval. These recommendations were embodied in Bill C-24, and they even apply to the acquisition of shares of a corporation by the Crown corporation. The validity for such provisions, however, has been highly criticized"...in takeover settings...the formation of subsidiaries to purchase shares anonymously through the market may be an

important part of an effective takeover strategy. To require the formation of a subsidiary to be approved by the Governor in Council may involve highly damaging delays and publicity" (Trebilcock and Prichard 1983, page 81).

Bill C-24 also provides for the process of approval of the operating and capital budgets by the Treasury Board, and of the corporate plan by the Governor in Council. The roles of the appropriate ministers and the Minister of Finance have also been identified.

Finally, the provision for government directives to Crown corporations has received significant attention. In principle, the directive powers are generally acceptable as long they are used infrequently. The question has been raised, however, whether the Crown corporations should receive compensation when such directives result in additional identifiable costs. The Privy Council Blue Paper and The Lambert Report recommend such compensation and Bill C-27 even makes it mandatory. This suggestion has raised significant controversy (Garant, page 52, Tupper and Doern, page 39 and Trebilcock and Prichard, page 83). Why, it is asked, should Crown corporations be compensated for pursuing unprofitable objectives if such objectives are part of the overall mandate as instruments of public policy? It is generally recognized that compensation may create incentives to Crown corporations to change their behaviour in such a way, that they maximize the amount of subsidies received by government. Further, it is important to note that the recent amendment to the *Financial Administration Act* (Bill C-24) while it provides for Governor in Council directives to a parent Crown corporation, it does not require compensation. However, government is not prohibited from compensating Crown corporations when in its wisdom it finds it appropriate to do so.

2.3 Privatization

Privatization is the second major reform initiative regarding Crown corporations. Privatization generally refers to the transfer of functions from the public sector to the private sector. Within the context of this paper, it refers to the sale in whole or part of shares of a state enterprise to the private sector; the winding up of a state enterprise and the transfer of ownership of its assets to the private sector; the total or partial winding up of a corporation with its functions or some part thereof undertaken by the private sector, or on the basis of government contracts; or the winding up of a corporation without expectations that the private sector will pick up its functions.

Privatization became a focal point of interest at the federal level with the election of the Progressive Conservative government in 1979 which was determined to dispose of some Crown corporations in line with its pre-election platform. Privatization was de-emphasized with the election of the Liberal government in 1980. However, it was not totally abandoned. For example, the plan for the sale of the Northern Transportation Company Limited was seriously pursued by the Liberal government.

The discussion here focuses on the commercial Crown corporations, such as CN, that is, those public enterprises which sell their services and products to the public at a price, whose management is expected to be

commercially motivated and for which government expects that they will recover a significant portion of their costs; they may be monopolies or oligopolies, or they may be in direct competition with a number of private sector corporations.

There are a number of questions that have been posed in the literature with regard to privatization of Crown corporations. With regard to the economic efficiency, can Crown corporations measure up and peform as effectively as their private sector counterparts? Or, as it is generally accepted, are they inferior to the private sector? What has changed that may lead one to conclude that some Crown corporations are no longer the most attractive instruments for government intervention? Finally, are there any other more effective instruments for meeting public objectives assumed to be still valid which hitherto have been fulfilled by those Crown corporations?

The Economic Efficiency Argument

With regard to the efficiency argument, the advocates of privatization strongly believe that private ownership is significantly superior to public ownership, and they draw their arguments from the literature of public choice and particularly, the "Property Rights Approach".* This body of theory starts with the observation that the ownership rights are more easily transferable in private enterprise than in public enterprise. Further, a number of hypotheses are advanced relating to the behaviour of public versus private enterprise such as the following:

1) Public managers are most likely to maximize their pecuniary and non-pecuniary benefits through growth, especially as profit-maximizing pressures are reduced.

2) They tend to choose non-wealth maximizing courses of action (subject to loss constraint) in order to maximize political support and to encourage further demand growth.

3) They are likely to apply a lower discount rate that will consequently result in over-capitalization or extreme expansion of capacity.

4) They may tend to delay innovation activities.

5) They are more likely to resort to cross-subsidization among user groups.

6) The individual costs and marginal revenues are less closely correlated for public than private firms.

---

* Alchian and Kessel (1962). For a review of the "Property Rights Approach" relevant to Crown corporations, see Borcherding 1983, pages 126-136.

7) They may shy away from risky investments.

8) They are likely to be less responsive to their consumers and provide less differentiated products and services.

All of the above seem to support the hypothesis that private enterprise ought to be more efficient than public enterprise. Yet, the results of empirical studies are not conclusive. While some evidence supports the hypothesis that private ownership is more efficient and effective, other evidence suggests that the type of ownership does not necessarily lead to differences in performance. In fact, some studies suggest that performance is closer linked with the market structure and regulatory environment of industry rather than with the type of ownership. Some of the results of such studies are presented below.*

In his studies of airlines Jordan (1982a, 1982b) found no significant systematic efficiency differences between Air Canada, on one hand, and CP Air and three major U.S. trunk carriers, on the other, prior to deregulation. Similarly, he found no efficiency differences between the government and private trunk carriers in Australia. Applying a different, more quantitative approach to airline costs and outputs, Gillen, Oum and Tretheway (1984) concluded that Air Canada was less efficient over the 1969 to 1981 period than CP Air, Nordair and perhaps Pacific Western. This was attributed to a greater degree of excess capacity for Air Canada, which may or may not have been the result of government ownership.

Two studies of total factor productivity (TFP) in the rail industry by Caves and Christensen (1980) and by Caves, Christensen, Swanson and Tretheway (1982) do not support the "Property Rights" hypothesis that public enterprises operate less cost-efficiently than their private counterparts. The major finding in the former study which examines the productivity and performance in public and private segments of the Canadian rail industry is that railway operations by publicly-owned CN exhibited a higher rate of growth in TFP over the 1956-1979 period and a slightly higher TFP after 1967 than those by privately-owned CP. Caves and Christensen argue that what made their findings differ from other studies was the pervasive and intense competition in the product market. In the face of aggressive CP marketing strategy and relaxed rate regulation since the mid-1960s, the CN management was forced to search vigorously for cost-efficient solutions. Their data tend to confirm this interpretation.

The findings of the latter study above support the notion that regulatory restrictions on commercial freedom rather than ownership form per se, lead to a serious weakening in incentives for price and cost-efficient behaviour by management. Their calculations indicate that whereas in the mid-1950s both CN and CP had a markedly lower total factor productivity of the railroad operations than all major U.S. Class I railroads, after the mid-

---

* For extensive surveys of such studies see Borins and Footman (1985) and Borcherding (1983).

1960s, the Canadian carriers exhibited consistently greater levels and growth rates of productivity. The authors argue that observed improvements in productivity were the sole consequence of the relaxation of stringent rate regulation in Canada. However, Heaver and Waters (1982) do not agree with the above conclusion that rate regulation was the sole factor in productivity differences.

The study by Denny, de Fontenay and Werner (1983) compares productivity performance of provincially-owned and privately-owned corporations in the Canadian telecommunications industry. Their results show that as of 1967 in Alberta Government Telephones (AGT) total factor productivity was 25% lower than in privately-owned Bell Canada. In 1978, AGT was 7% more productive than privately-owned Bell Canada or British Columbia Telephones. The authors explain the productivity improvement in AGT as a result of increases in labor efficiency. A more recent study by Denny (1984), using less sophisticated productivity analysis, finds no systematic private-public enterprises difference among a large number of telephone companies.

In the petroleum industry, Borins and Boothman (1985) cite the finding from a U.S. General Accounting Office study that prior to 1979, Petro-Canada was comparable with private sector firms in terms of oil exploration and production. McFetridge (1985) cites a more recent study which concludes that over the 1977-83 period Petro-Canada on most measures had inferior financial performance compared to the hypothetical industry "bench mark" (Halpern, Plourde and Waverman 1984, p. 79). He notes, however, that, at least partially, the performance difference may be due to asset valuation; Petro-Canada's assets are carried at their inflated costs of acquisition in the late 1970s compared to industry assets carried at their earlier (historical) and hence lower acquisition costs.

Laux and Molot (1981) compare the efficiency of Potash Corporation of Saskatchewan (PCS) and its private sector counterparts. Their conclusion is that neither management of individual mines nor the basis upon which they operated has changed since nationalization, and PCS is viewed by all concerned as an "aggressive and successful competitor".

The Changes in Objectives and Instruments Argument*

Crown corporations are created in order to meet the government objectives of the day. Sometimes, however, because of changed circumstances at a later date, there may no longer be a requirement nor a justification for the continuing government ownership of those corporations. Such changes may be political, social or economic. Further, it is possible that a Crown corporation has fulfilled its original mandate, making it redundant with no further public purpose. For example, CN was originally seen as a nation builder to ensure an effective transportation system in order to tie the country together and respond to regional economic objectives. The government formed CN in order to bail out bankrupt Canadian railroads and to ensure the continuation of transportation services in the national interest. It may be

* See also Trebilcock and Prichard, p. 91.

argued that those original government objectives have since been fully met. One therefore may question whether there is still a requirement for government ownership of CN. What are the new or present public policy objectives which would require continued government ownership of CN. Or to put it another way, had CN along with CP been in private hands at present, would the government undertake initiatives to transfer CN ownership into public hands, and in response to what public objectives? Is it political inertia or the anticipation of adverse public reaction that leads to the continuation of the status quo? We will come back to this issue at the last section of this paper.

Privatization may also result from a government decision to replace a Crown corporation with other more effective instruments in the attainment of the same public objectives. In some cases, the government can still attain its objectives after privatization through regulation and/or subsidy contracts. It should be pointed out, however, that those latter instruments may significantly increase the transaction costs between the government and the corporation and, in some cases, may not fully meet the government's objectives. For example, in the case of a transportation Crown corporation, an understanding between the government and the corporation's management can result in providing effective service to a region on a non-commercial basis. The Crown corporation would be responding to the government's wishes without the need for a substantial amount of information exchange and auditing. However, after privatization, the government would need to enter into a contractual arrangement with a detailed specification of level and extent of services and prices, followed by a sophisticated auditing process. The private corporation's management, being accountable to its private shareholders and their concerns for the bottom line, would tend to apply the contract in a strict manner in order to maximize its profitability. Similarly, if government attempts to fulfill its objectives by regulating the private sector, then such regulations would also result in increased transaction costs, requiring great care in the definition and precision of terminology, possibly, new legislation, as well as a bureaucracy to implement them. Hence, in situations where there is still a requirement for the attainment of public objectives, privatization would likely result in increased transaction costs. It is important, therefore, that prior to privatization all such transaction costs be accounted and estimated, in order to ensure that the benefits of privatization will exceed any potential transaction costs.

Chapter 3

CN AND PUBLIC POLICY ISSUES

The previous two chapters of this paper discussed the CN organization, its position in the marketplace and the general public policy concerns and directions on the future role of Crown corporations, including the specific reform proposals of accountability and privatization. This chapter will now discuss various policy issues as they relate directly to CN and which were addressed in ministerial statements, major proposals by CN management, and various reviews presented in the media and academic papers. Specific issues will include the mandate and role of CN, diversification, the growing debt-equity ratio, compensation for imposed public duties, and finally privatization.

3.1 CN Mandate

The status of CN as a Crown corporation implies that it is required by government as a policy instrument in the fulfillment of public policy objectives. At the outset, one might expect that such public policy objectives are embedded in a statement describing the mandate of CN, thus justifying the continuing need for CN as a Crown corporation. The three principal sources for CN's mandate are: the *CN Act*, the *CN Corporate Plan* and the *Freedom to Move* paper.

The *CN Act* lists the activities in which CN can engage. The range of these activities is quite broad and the act is permissive. The act does not provide for any specific directions or thrusts that CN should undertake in order to fulfill its public obligations; nor does it prescribe CN's public objectives. Further, current legislation (Bill C-24) requires prior government approval for the creation of subsidiaries, for the acquisition of shares that would result in government becoming the proprietor, or for the disposal of shares. This, in fact, suggests that the role of CN as a Crown corporation will be whatever the government of the day decides.

Next, the *Freedom to Move*, issued by the Minister of Transport in July 1985, contains a set of proposals for new directions in transportation policy. It states that "Crown corporations in transportation will be expected Transportation Crown corporations will be discouraged from engaging in non-business-like pricing and in loss-making commercial activities. The government is sensitive to criticism that Crown corporations may unfairly cross-subsidize their operations. Particular emphasis will be devoted to ensuring that the transportation Crown corporations operate as good corporate citizens." This statement provides little guidance and direction to transportation Crown corporations, particularly CN, with regard to its public policy mandate. In fact, such a statement further encourages CN's commercial objectives. There is little here that would suggest that CN should behave differently than CP in its pursuit of public policy objectives.

The CN corporate plan provides a higher degree of specificity on CN's mandate, which it states is to "provide efficient, cost-effective transportation and related services which meet the needs of the marketplace

while developing its corporate assets to the best interests of the corporation's shareholder, the people of Canada, thereby contributing to the nation's economic well-being." It goes on to say that CN's "main goal must be to achieve stable, long-term financial performance on a par with that expected in the private sector." Also, CN must have "full exposure to the discipline of the market... and must be allowed to manage its assets so as to produce satisfactory rates of return."*

Therefore, *Freedom to Move* and the *CN Corporate Plan* are entirely consistent on the importance of promoting CN's commercial objectives. This consistency, however, is of little help in the attempt to rationalize the public policy role played by CN which would make it different from other private corporations, such as CP, and which would justify its Crown corporation status. What we have here is a void in public policy making. If CN is to remain an instrument of public policy for the purpose of building Canada, "...we need to define, in precise terms the nature of nation-building and CN's new role in it. Similarly, this would mean spelling out in greater detail the economic and social objectives that CN is meant to serve as an instrument of public policy."** We do not have at present such a statement that would define CN's public policy role.

One might question whether a clear definition of CN's public policy role would limit unnecessarily the freedom and flexibility of CN's management and its shareholder. While there may be some advantages to having a flexible unspecified public role for CN, there are also costs attached to it, particularly when we are faced with CN losses in some CN divisions, and drastic measures by government to reduce its own deficit. How else can CN's management and the government reasonably justify to the public and the taxpayer, profit differentials between CN and its private market competitors, except by some important non-commercial public policy objectives which CN is required to serve.

3.2 Diversification/Acquisitions

CN has a diversified portfolio consisting of services in rail, transport, hotels, telecommunications, oil exploration, etc.***

As we have seen earlier, legislation (Bill C-24) places limits on further creations of subsidiaries and acquisition of shares by requiring prior government approval. This requirement can be quite troublesome for CN, particularly in view of CN's commercial orientation. In fact, it may stifle the initiative and imagination of CN's management. In the marketplace, any transaction for the acquisition of the share capital of private companies must be implemented with discretion and a great deal of speed. The

---

* Source: *CN Corporate Plan* 1985-1989, p. 1.

** E. Maroti, (1985).

*** Table 1.

requirement for *ex ante* government approval for such acquisitions, however, can create delays which could be extremely detrimental to CN or any other corporation.

It would be more effective if CN were given general guidelines by its shareholder regarding its potential sphere of activities in the acquisition of its share capital of private companies without further need for prior government approval. The government could formulate guidelines to CN which would allow it freedom to acquire share capital as long as it promotes specific areas, such as, vertical integration, (e.g. steel industry, robotics, and port terminals). The same guidelines could discourage horizontal integration. This would provide for sufficient flexibility, as well as management incentives to CN to play the corporate game with the same basic rules as other private corporations. Detailed reports to government explaining the reasons can follow the acquisitions. Furthermore, there can be an effective evaluation of how well CN management meets its public policy role and the guidelines given to it, only if government allows it the flexibility to operate independently within such guidelines and within similar constraints applied to its private market competitors.

On the contrary, at present, on one hand there is a general absence of guidelines for public policy objectives to direct CN, while on the other, there are significant limitations on CN's management decisions, creating disincentives to innovation and creativity. Accountability would be better served if government did provide a public policy mandate and guidelines to CN, and CN's management were allowed adequate flexibility, knowing full well that there would be a post evaluation of how well it responded to government's guidelines.

3.3 Directives and Compensation

Government has given directives to CN in the the past, either through formal means such as a letter signed by the Minister, or informal discussions between the Minister and CN's management. A recent example of a formal directive occurred in 1981 when the Minister of Transport asked CN in writing to conform to the 6 & 5 Administrative Price Guidelines which had been introduced in the budget. This form of directives, however, has been used very infrequently.

Bill C-24 has formalized the process of issuing directives by specifying the role of the appropriate minister, the Governor in Council and the tabling of directives to Parliament. There are some disadvantages associated with the formalization of the power of directives such formalization is expeded to increase the transaction costs of issuing directives; there will be a greater need for consultation and coordination between CN management and the staff of Transport Canada and central agencies in the government; the requirement for tabling in Parliament will add to the time it takes the directives to become effective; the formalized directives may reduce the informal communication between CN and government, and thus CN's understanding and its ability to respond to government's general thrust and direction; and finally, in the case where the government may wish CN to acquire assets of private firms, formal directives may not allow CN to operate in a manner sufficiently expeditious or confidential for the marketplace.

Some advantages of the formalization of directives are: they will likely become less frequent; there will be a greater need to link those directives to the mandate and role of CN; they will result in a higher degree of accountability both on the part of the government and CN's management; and formal directives will also allow for the development of a better evaluation framework in which to judge the effectiveness of CN's management.

The next major controversial issue is whether CN and other Crown corporations should receive compensation when the implementation of the government directive results in additional identifiable costs. The Lambert Commission, as mentioned earlier, recommended such compensation and Bill C-27 made such compensation mandatory. Subsequently, however, Bill C-24 backed away from such a requirement for mandatory compensation indicating that the most recent review by government has led to the conclusion that mandatory compensation is not desirable.

This issue was finally revisited by *Freedom to Move* which favours mandatory compensation: "The revised (National Transportation) Act will provide for compensation for imposed public duties..." (p. 21). Thus, it appears that the pendulum of public policy has swung again from the removal of mandatory compensation in the most recent legislative ammendments approved by Parliament (Bill C-24) to the proposed mandatory compensation by the Minister of Transport for transportation carriers, thus creating some confusion and resulting in inconsistent treatment of transportation versus other Crown corporations in the government portfolio.

Mandatory compensation raises a number of important questions and doubts about its effectiveness. First, it brings into question the role of CN as a Crown corporation in fulfilling public policy objectives. If CN is compensated for public duties, then how would it differ from any other private corporation, and what would be the rationale for keeping it as a Crown corporation. Second, it may significantly impact on the CN management incentives. Instead of doing its best to meet the public policy objectives as it perceives them, management will wait to receive a government directive with compensation even in such areas of activity where it knows that it has a legitimate role as a Crown corporation. CN management may not make serious attempts to maximize its non-market objectives until it is directed to do so in order to receive compensation. Third, instead of CN management taking specific initiatives, it may instead introduce proposals for such initiatives in its corporate plan hoping that the government may direct it to undertake them subject to compensation. Fourth, another difficulty relates to the computation of the additional identifiable cost as a result of government directives. CN management would have an interest in over-estimating the costs of such directives in order to receive greater compensation, thus behaving not unlike any other private corporation.

Instead of requiring compensation, it might be more effective and less controversial, if due recognition were given for such directives in CN's annual reports, along with an explanation for the resulting lower profits or losses. The corporation could also estimate the costs of such directives, but only when they are easily identifiable. Such a recognition, for evaluation or audit purposes, would suffice without adversely altering the incentives for CN's management.

Government directives, formal or informal, to CN followed by compensation may also impact on its competitors, CP Rail, and the trucking industry when directives concern rates, service conditions, or wages. If CN receives compensation, its competitors could argue justifiably that they should also be compensated for the adverse effects on them resulting from the government directive to CN. This raises further problems in costing the impact of the directive to all competitive carriers; it also raises significantly the amount of required compensation.

In conclusion, the formalization of directives is expected to improve the consultation and coordination between government and CN and result in greater accountability. However, there are doubts about the effectiveness of the mandatory compensation for costs resulting from directives. It would be preferable to allow for permissive compensation in line with Bill C-24.

3.4 CN's Need for Capital

CN's sources of financing are equity, debt and retained earnings — not unlike any private corporation. However, there are some noteworthy and controversial differences between CN and its private competitors, in raising both debt and equity which will be addressed later in this section. First, we will focus our attention on the significance of the debt-equity ratio for CN which is currently close to 50/50.

The debt-equity ratio is one measure of a corporation's financial performance. A high debt-equity ratio relative to the norm suggests that the corporation has too much debt, resulting in high fixed obligations to service the debt. Consequently, this may limit management's flexibility for additional capital expansion and acquisitions. Risky ventures with substantial expected payoffs may be ruled out. It may also lead to reductions of the credit rating in the capital markets, resulting in higher borrowing costs for future capital needs. The above factors, to a certain extent, are also applicable to commercial Crown corporations including CN. There are also additional reasons why CN wants to carry a debt-equity ratio within the market norm, which is considered to be in the range of 40/60. CN wishes to be treated by the market, i.e. its competitors, shippers, and suppliers as an equal rather than a favourite product of government. This is important for management morale in its dealings with shippers and other carriers in the marketplace and in order to create commercial incentives and attitudes within the corporation. Further, with the possibility of privatization looming on the horizon, management would wish to be perceived in the marketplace as aggressive and capable of running a large private corporation, and thus, hoping to share in the benefits resulting from any privatization.

With regard to equity, it is well recognized that many private corporations need infusion of equity capital, particularly in times of growth and capital expansion. Private corporations can raise equity capital in the financial markets. CN was never allowed to raise private equity capital. All equity has been provided by its sole shareholder, the federal government. From CN's perspective, this can create problems because government, rather than the marketplace, dictates the timing and conditions of new equity. This

can be particularly disturbing for CN at times, as is the case now, when government is under significant pressure to reduce its deficit and it has a number of other priorities on its political agenda than financing CN. If government provides insufficient or no equity infusion to CN for a period of years, then the debt-equity ratio may increase significantly resulting in subsequent requirements for massive recapitalization.

CN has been recapitalized three times thus far, in 1937, 1952 and 1978. These above recapitalizations have been reviewed by CN's competitors, the Canadian Trucking Association and particularly CP, with suspicion, alleging favourite treatment for CN with significant adverse impacts on the two former groups. Both, of course, have an obvious interest in minimizing capital availability and capital expansion for their state-owned competitor, CN. CP alleges that unlike its competitor, CN, it cannot raise funds in the market without regard to cost or ability to repay; CN, since its formation in 1922, "has been relieved of $7.1 billion of debt and interest costs by Canadian government recapitalization, *CN-CP Act* of 1933 ($1.23 billion deficit), *Capital Revision Act* of 1937 ($1.8 billion deficit), *Capital Revision Act* of 1952 ($1.5 billion deficit), *Capital Revision Act* of 1978 ($808 million). CN is presently requesting the government to convert further $400 million of consolidated debt into equity."*

In recent years, the case for yet another CN recapitalization has been made by CN at various times as indicated by the following statements:

> If....things are left essentially the way they are now, CN will be faced with the disagreeable necessity of returning to the 'bad old days' of too much debt. We would go ahead by whatever means we could to maintain our services and to meet the demand for new railway capacity...
>
> ....Our current financial planning indicates that in this situation CN's debt-equity ratio would rise to beyond its healthy level of around 40/60. By 1985, our best estimate puts the debt-equity at 50/50.
>
> By this calculation, the government would be faced with a financially unsound company by the early 1990s, and another recapitalization would be required.**
>
> So, this $4 billion is what I call a minimum amount. We cannot finance it. We cannot finance it from retained earnings; we cannot finance it from depreciation. What we are going to have to do is go onto the market and borrow money in large amounts and in that way we can finance it....

---

* R. Lande, 1985, p. 215.

** R. Bandeen, November 4, 1980, Montréal, (unpublished).

> I think my statements have been yes, we will do it, because I think we have an obligation to see that the capacity is there as we anticipated. But by the end of ninety we are going to need a recapitalization and we are going to be back here saying that our debt-equity is away out of line. I think that is what is going to happen if there is not a solution....*

> We are concerned that if our losses continue our bond rating may suffer. If this happens, our ability to borrow may be impaired. I know this is a worst-case scenario, but if it comes to that the government may have to consider yet another recapitalization of CN. If this happens, the difference will be that this time a financial reordering of the company will involve hard cash. Past restructurings have essentially been paper transactions, the swapping of debt for equity. However, we have been borrowing in the marketplace since 1975. If we get to the point where we need to be bailed out, which I hope will not happen, the cost to the government then in cash, will be enormous.**

> ....and that is why CN faces the necessity of borrowing at levels that could leave us with a debt ratio of 50 percent by the end of 1988. In light of the above, Canadian National is strongly of the opinion that means must soon be found to provide new equity capital for the Corporation. A number of specific measures have been proposed and are being discussed with the shareholder in a very positive spirit. It is hoped that some agreement will soon be reached....***

Even more recently, the President of CN, Dr. LeClair expressed again the need for new equity capital in a press release in early 1985, and added that CN is being careful in its borrowing in order not to aggravate its long-term financing problems.

With regard to debt, CN can borrow money from the international capital markets subject to government approval. Government does not guarantee CN's borrowings. However, it has been rightly suggested that there is an implied government guarantee for CN's borrowings, and understood by the capital markets, since it is unlikely that the government would allow CN to fail. The result is lower borrowing costs for CN than for its private counterparts with a similar structure. This is another point of contention

---

* CN President, January 22, 1981, House of Commons Standing Committee on Transportation.

** Maurice LeClair, CN President addressing the House of Commons Standing Committee on Transportation, June 10, 1982.

*** CN, *1983 Annual Report*, p. 7.

for CN's competitors who argue unfairness because they have to meet the market test for their borrowing needs without any, implied or otherwise, government guarantees.

CN's ability to raise equity and debt is based on the special relationship with the government, and it leads to cheap capital costs, state its competitors. As a result CN, they suggest, solves its problems by throwing capital at the problems. CN, not being subject to the market discipline, is overcapitalized relative to CP according to the latter. But is it true in fact that CN spends more on capital than necessary in order for it to be an effective and efficient railway? What evidence do we need to determine that? In defence of CN, it has been argued that right from its inception in 1923, CN was given the mandate to run an awkward network of merged bankrupt corporations. Even now, its network is not well rationalized, with excess capacity in parts of it. Further, can it be suggested that CN's conversion to diesel in the early 1960s was a result of irresponsible planning based on cheap capital financing sources? Rather, it is argued that it has been a bold innovative step with favourable results for the corporation and the Canadian transportation system. This might also be said about its more recent concrete ties program and its proposal for double tracking in the West. One could question why, for instance, CP is not proceeding with the concrete ties program at the same rate? Is it because CP is a more responsible planner and more careful in its use of capital, or could it be a lack of innovation on CP's part, taking a wait-and-see attitude. The answers to these questions are fundamental in determining whether CN's capital program is simply adequate or lavish. In fact, it would be very difficult to answer such questions without a management audit of the planning and decision-making process within CN, in addition to comparative studies of private railways in Canada and the U.S. "Few questioned the equally lavish expenditure of Canadian Pacific. If a state enterprise spends too little on improving its physical capital, it is derided for backwardness and inefficiency, but if it spends too much it is criticized for extravagance. Private enterprises largely escape both kinds of criticism."* Further, if Crown corporations are aggressive with strong commercial objectives and profitable, they may be accused of gauging by their shippers. If, on the other hand, they are unprofitable and carry a deficit, then they become another example of inefficient government-owned enterprises. While some attempts have been made to determine CN's relative efficiency, the conclusions have not been definitive and the issue is subject to further analysis.**

3.5 CN Privatization

Since the privatization initiative undertaken by the short-lasting Conservative government in 1979, only one transportation Crown corporation, the Northern Transportation Company Limited, has been sold. In fact, all plans for its sale were made by the former government while the actual sale took place under the current government. Since its election in 1984,

---

* Stephenson, 1981, page 341.

** See earlier discussion, Section 2.3 "Privatization".

privatization has again been a major thrust for this government, and it has attracted significant attention by the public and the media. Of all the transportation Crown corporations, Air Canada has been pointed out as the most likely candidate for privatization. Air Canada is a more integrated corporation than CN. It operates in a more competitive environment nationally and internationally. It is relatively free from social obligations, and a great number of its assets are mobile and marketable both nationally and internationally. Further, Air Canada is more "visible" being in direct contact with the travelling public. Numerous newspaper articles have debated the potential privatization of Air Canada and in spite of the Prime Minister's statement in January 1985 "Air Canada is not for sale", it remains the top candidate for privatization among the transportation Crown corporations.

CN, on the other hand, is a multi-faceted corporation, with little functional integration among some of its subsidiaries (e.g. CN Hotels). Others, such as Terra Transport, are fulfilling public obligations without any hope of contributing to the long-term growth and viability of CN. In certain segments of its markets, CN has significant monopoly powers. A large portion of its assets, e.g. the rail bed, are immobile, consisting of "sunk costs" with excess capacity, its opportunity costs bearing little resemblence to its replacement costs. Also, while CN is an integral and important part of the Canadian economy, it has less direct contact with the public and has less public visibility than Air Canada, possibly resulting in fewer political benefits from privatization. For all the above reasons, the privatization of CN may not be expected to rate high in the government's agenda at the present.

There are other initiatives, however, which seem to point to the direction of full or partial privatization for CN: first, the proposal of mandatory compensation for public imposed duties announced by the Minister in the ***Freedom to Move*** paper; second, the Minister's statement that Air Canada and CN Rail are to be freed from social responsibilities they have been expected to bear as state-owned enterprises; he said the federal government appreciates that commanding the two Crown corporations to behave like private corporations means freeing them from social burdens. Alternative means of meeting social obligations will have to be found.*

The fundamental switch that has taken place in public attitudes regarding Crown corporations since the mid-1970s can be summarized as follows: Prior to that time, the attitude was "unless there are compelling reasons for selling a Crown corporation, don't sell it". Under such a directive, requiring strong *a priori* justification for sale, CN would not be sold. However, since the mid-1970s the public attitude has turned around and become: "Unless there are compelling reasons for keeping a Crown corporation, then sell it". Are there any such compelling reasons for keeping CN? The response by the Minister, CN's management, most of the CN shippers and users, its competitors and the public at large is generally

---

* Source: Vancouver Province, October 4, 1985.

negative. While there are some groups that would oppose partial or complete privatization of CN, e.g. labour, such opposition may not be sufficiently strong to reverse the wave of privatization.*

The debate on CN's privatization over the years has taken various forms such as divestiture (partial privatization) of subsidiaries, separation of the rail bed from the rolling stock and finally, outright privatization of the whole corporation.

Divestiture (partial privatization)

Divestiture can be defined as the sale or disposal of interest in other corporations or of wholly-owned subsidiaries. A number of criteria should be considered in the process of divesting in order to ensure that it does not significantly compromise the viability and effectiveness of the main line corporation in meeting its mandate. Such criteria include:

i) The subsidiary or interest under consideration should be separable from the principal corporation, and not an integral part.

ii) The subsidiary should not be essential for the fulfillment of the corporation's principal mandate.

iii) The proposed divestiture should not compromise significantly the corporation's future viability.

iv) The proposed sale of the subsidiary should not reduce the value of the corporation beyond that which the subsidiaries are sold for; therefore, the rest of its operation should not be made less attractive to future investors.

Generally, if it is more profitable and easier to sell CN in parts than as a whole, then this is the avenue that should be followed. CN management should be in the best position to judge which parts should be sold and the timing for such sales. Therefore, if the government wishes to consider partial privatization it should request CN to provide it with a strategic plan for privatization. CN management should also be given due recognition and incentives in order to motivate it to act in the spirit of government's wishes. For example, CN can be offered a percentage of the proceeds out of any sale, which can then be incorporated into its revenues.

In line with the criteria above, partial privatization can apply particularly to CN Exploration and CN Communications. These divisions can be separated from CN without significant adverse effects on the rest of CN; they are not essential for the fulfillment of CN's principal, but not necessarily sole, mandate (i.e. transportation services). Further, they have been profitable and it should not be too difficult to dispose of them at attractive prices.

---

* See Haritos (1984) for advantages and disadvantages of privatization.

CN Real Estate is also a profitable division. However, the real estate management expertise has been particularly useful in the rationalization and disposal of other real estate held by CN Rail. Therefore, it appears that CN Real Estate plays a more integral role in CN than the two divisions discussed above. Further, a government directive for the divestiture of CN Real Estate will likely leave the CN management with little expertise on how to handle other CN real estate properties and, more importantly, with little motivation for their disposal. Therefore, it is suggested that CN management be allowed to plan freely the future role of this division in consultation with the government; and in the event of its disposal, CN be offered a share of the proceeds.

The CN Hotels division has been considered seriously as a candidate for privatization in the past. Traditionally, hotels were an integral part of the passenger rail system provided by both CN and CP. This is no longer the case since VIA Rail has taken over the rail passenger services from CN and CP. CN Hotels are not tied now to the principal mandate of CN, and their sale may not reduce the value of the rest of the CN system; neither may it impact adversely on the interest of prospective buyers of CN. If the government does not wish to privatize the CN Hotels (for reasons such as federal presence throughout the country) then a better alternative will be their transfer to either Air Canada or VIA Rail, both being in the business of providing services directly to the travelling public. CN Hotels can be better integrated within Air Canada or VIA Rail given their passenger-oriented functions and well-developed reservation systems. Hotel services can easily be incorporated into travel packages being marketed for business and tourism. In view of other difficulties facing VIA Rail at present, Air Canada would probably be the next best alternative to selling CN Hotels.

CN Route is another candidate for privatization. In fact, CN has taken a number of initiatives to sell CN Route, but without success. There is little likelihood of reversing in the future the unprofitable bottom line trends established. CN Route is tied more closely to the main function and mandate of CN than CN Hotels; however, the resulting marginal benefits do not seem to justify its continued existence under CN. It is obvious from recent reports in the media that CN will continue to try to dispose of CN Route.

Terra Transport is also a drain on CN's management energies and CN's bottom line. It is clear that there are no economic or commercial reasons for retaining Terra Transport; rather the reasons are constitutional obligations and protection of rail employees. Railway services are significantly less important in Newfoundland since roads have been improved. It has been suggested that the federal government buy off its obligations in Newfoundland by paying off labour and undertaking to improve the road network.*

Alternatively, the government can set up a separate Crown corporation for Terra Transport with a specified mandate. This would allow its new management to focus more attention on its social obligations. This would be preferable to the status quo. CN management will not be able to

---

* The Globe and Mail, January 30, 1986, page A5.

deal as effectively with Terra Transport even under the scenario of full government compensation as promised by the Minister of Transport.* Generally, the status quo is neither effective nor workable. The creation of yet another Crown corporation for Terra Transport, while it will resolve CN's problems, will continue to burden the public treasury and be an obstacle to the future evolution of an effective transportation system for Newfoundland. Another option which has recently received increasing support and media attention,** is the elimination of all rail services in Newfoundland.

CN's U.S. lines appear to be another candidate for privatization. However, in this case it should be noted that they form an integral part of CN Rail and their sale may damage the integrity of the CN rail system. It is advisable to review the U.S. rail lines under the initiative to privatize CN Rail as a whole. Change of ownership is also an issue since it will have to be approved by U.S. authorities.

Short-lines have also been proposed as candidates for privatization.*** Such initiatives have proven effective in the U.S. in cases of unremunerative branch lines which are capable of operating more effectively under a small management responding to local conditions than by giant national railways, thus complementing the flow of traffic from small localities to the rest of the nation. It has been suggested that such experience is transferable to parts of the Canadian railway system.****

CN Marine has been separated from CN and is now a separate Crown corporation under the name Marine Atlantic Inc.

The Rail Bed as A Crown Corporation

A radical proposal which has been made several times in the past was to transform all rail bed in Canada into one Crown corporation, a Railway Authority. This apparently would free the carriers from the demanding task of managing the rail bed and thus allow them to concentrate on providing effective and timely service to their shippers. A study for the federal government, following the Western Economics Opportunity Conference (1974), had in fact recommended such an option. More recently, it was suggested that the CN rail bed only be run as a railway authority owned by the federal government, by privatizing the rest of the CN rail system and its rolling stock.***** This latter suggestion would offer an alternative to shippers who would be in a position to use CP Rail, or a combination of their own and other private carriers' rolling stock running over the government-owned

---

* See Section 3.3 "Directives and Compensation".

** The Globe and Mail, January 30, 1986, page A5.

*** Gratwick and Heaver (1985), page 10.

**** R.L. Banks, Seminar on "Railway Regulatory Reform Proposals", The Joint Program on Transportation, Toronto, October 1985.

***** A. Cubukgil, (1986).

infrastructure. There is some appeal to this proposal and it has had some support from large bulk commodity shippers, who could buy their own rolling stock. This would also strengthen their negotiating position with CP over prices and services. With regard to government ownership of all rail beds in Canada, it has been argued that VIA Rail would be able to negotiate more fairly for services and prices with the new railway authority. Also that this proposal would allow for the railroad mode to be consistent and uniform in its economic and organizational structure with the other modes, air, marine, road which have government-owned infrastructure.

There are certain difficulties associated with such proposals. First, they would lead to a departure from what has evolved not only in Canada but in North America in general. Serious consideration will have to be given to the ramifications of a Canadian system significantly different to that of the U.S. Second, there are implications for the U.S. lines owned by CP and CN and the possibility that continued Canadian ownership of such lines will not be allowed by the U.S. authorities under a changed structure. Third, the U.S. railways will demand to be allowed to enter Canada and use the infrastructure as any other carrier, in the same way that the U.S. road carriers are currently serving Canadian markets. This attitude by the rail carriers will be further reinforced by the Free Trade negotiations. Thus, there is a good possibility that Canadian carriers will lose their U.S. rail lines and their accessibility to the American destinations while Canada will not be able to refuse to allow U.S. railways to serve Canadian markets. Fourth, we cannot be too optimistic about the potential commercial viability and success of such proposals. Currently CN is a reasonably profitable enterprise, in comparison with other commercial Crown corporations, and may become even more so in the future given the current attitudes of the government. However, the Canadian experience of government-owned and operated infrastructure systems (roads, airports and ports) is one of significant losses and cross-subsidies, resulting in inefficiencies and contribution to government deficits.* Rail users of the "railway authority" would argue that its cost recovery ratio should not be higher than any other competing infrastructure. The outcome is more likely to be a lower cost recovery ratio for the railway authority in line with the other modes in the range of 50%, rather than an increase of cost recovery for all other modes to 100%. This could result in about $0.5 billion of additional federal subsidies over and above many of the existing social obligations and subsidies such as Terra Transport. Fifth, from a political perspective the government, in the implementation of the above proposals would likely face as much opposition and public debate as it would if it proceeded with a full privatization of CN. Further, it will face the unenviable task of creating yet another Crown corporation, Railway Authority, which could be difficult to explain to the public, being inconsistent with its political agenda of privatization and reduced government intervention.

Complete Privatization of CN Rail

Given the government's objectives and thrust, and CN's current mandate, its organizational evolution and position in the marketplace, one

---

* Haritos and Shlachter (1982).

cannot escape the conclusion of the inevitability of CN's privatization — it is only a matter of time. However, it will have to wait its turn, given the rather low priority for such an initiative on the government's agenda. The "bigness" of CN may pose a problem for its total privatization. A phased-in plan and process of partial privatization will have to be put into effect before complete privatization takes place.

If the government is serious about CN privatization, it should invite CN management to play a major role in its evolution to a private corporation. While the government may not wish to give CN's privatization the highest priority, it should, however, initiate the process of orderly dialogue among all interested parties in order to maximize the benefits to the government and public at large without compromising the integrity of the national transportation system.

A recent study by Drury and Sealey (1985), examined the commercial viability of CN based on private market criteria, and its potential for privatization. This study has used a market valuation methodology in order to estimate the cost of capital of CN, a non-traded corporation. Their conclusion is that the level of CN's net income is not sufficient to generate market values which approximate its book values, primarily because of the high level of free market financial risk associated with it. They concluded that CN has maintainable, public enterprise earning levels, but not private, free market earnings. Therefore, its sale price is expected to be lower than its book asset value.

Chapter 4

CONCLUSIONS

CN has evolved over the years from an amorphous conglomerate of railways and other activities into a reasonably well-structured organization with profit centres resembling similar size private corporations. Its state ownership has played a significant part in its survival and growth shielding it from the discipline of private markets. This has led to accusations by its private market competitors of unfair treatment: its special relationship with the government allows it to over-capitalize because of government's provision of equity, and CN's ability to raise cheap debt "guaranteed" by government; also because of government recapitalization for CN, the most recent being in 1978 ($800 million).

It has been difficult, within the scope of this paper, to either substantiate or negate the allegation by third parties, competitors, shippers, etc., that CN is less efficient than its private sector counterparts. Nevertheless, it is rather obvious that its current relationship with the government (informal communications, the non-explicit form of social obligations, dependency for equity and recapitalizations, government "backed" debt structure, etc.) does not facilitate the development of adequate management incentives which would address effectively the operating efficiency and bottom-line concerns.

Two mutually exclusive initiatives have been proposed in order to minimize the adverse effects of government ownership: a greater degree of accountability and control, and privatization. More accountability and control can lead to increased CN management and operating efficiency if on the one hand the shareholder, government, provides a set of long-term guidelines with an explicit definition of the CN mandate and role, and on the other, if CN management is allowed to operate CN independently without further government interference and only subject to strengthened audit and evaluation of how well it meets its mandate.

Formalization and publication of government directives are expected to result in higher transaction costs. However, overall they can result in increased CN performance if they are used infrequently and if they do not limit CN's management actions when speed and market discretion are essential, as in the case of acquiring subsidiaries or interests in other corporations. In this latter case, the development of a specific mandate which could guide CN management in such acquisitions would be more effective and preferable to the issuance of periodic government directives for such acquistions.

The *Freedom to Move* by the Minister of Transport has proposed mandatory compensation for imposed public duties and government directives. Such initiative is intended to simulate the private market environment for Crown corporations. It can also result in certain disadvantages. CN management may no longer undertake on its own initiative public obligations which could have a negative impact on the bottom line. Rather, it may choose to wait for a government directive in order to be fully compensated for the additional costs. Next, it will be in CN's interest to over-estimate the

additional costs of such directives. This will raise the need for more government audits, resulting in higher transaction costs. Finally, other competing carriers, when there is an indirect effect on them by government directives to CN, will also demand compensation, thus raising both the total compensation costs and the costs of audit. In conclusion, it would be preferable if compensation remains permissive as is the case now, rather than mandatory; when government directives result in additional uncompensated cost to CN the latter could provide an explanation in its annual report without the need for detailed costing.

Most corporations, particularly under conditions of growth, require infusions of debt as well as equity in order to remain solvent and retain a credible rating in the capital markets with an acceptable debt-equity ratio. This applies also to CN to a certain extent because of its significant borrowing in the international capital markets and in order to strengthen CN's management morale. Its shareholder, government, therefore, will have to make provisions for periodic equity infusions in order to allow CN to retain a reasonable debt-equity ratio and to make it marketable in the future in the event of privatization.

Finally, all recent indications (*Freedom to Move*, statements by the Minister in the media) lead to the conclusion that the government is prepared to privatize CN. However, because of CN's complex structure, the potentially difficult labour problems resulting from privatization, and its large size, CN privatization may not receive the high priority in the government's agenda. Therefore, it would be preferable if the government in association with CN, plans for a phased-in privatization. In the initial stages, CN could divest itself of all subsidiaries not essential to the fulfillment of its principal mandate. Privatization of the main-line railway operations can follow with some consideration given to the short-line independent railway operations.

BIBLIOGRAPHY

Alchian A.A. and R.A. Kessel. (1962) "Competition, Monopoly and the Pursuit of Money", *Aspects of Labour Economics*, National Bureau of Economic Research, ed. (Princeton: Princeton University Press), (1962).

Baldwin, John R. "Regulation Versus Public Enterprise: Instrument Choice in the Case of Natural Monopoly", in *Government Enterprise: Roles and Rationales* (Ottawa: The Economic Council of Canada), (1984).

Baumol, William J. "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure", *American Economic Review*, vol. 12 (March 1982).

Beesley, Michael and S.C. Littlechild. "Privatization: Principles, Problems and Priorities", *Lloyds Bank Review*, No. 149 (July 1983), pp. 1-20.

Borcherding, Thomas. "Toward a Positive Theory of Public Sector Supply Arrangements", in J.R.S. Prichard, ed., *Crown Corporations in Canada*, (Toronto: Butterworth), (1983).

Borins, S.F. and B. Bootman. "Crown Corporations and Economic Efficiency", in *Canadian Industrial Policy in Action*, Volume 4 of the research studies prepared for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (Toronto: University of Toronto Press), (1985).

Brenner, B. (1984) "State Owned Enterprises - Practices and Viewpoints", in *Government Enterprise: Rolls and Rationales* (The Economic Council of Canada: Ottawa), (1984).

Bill C-27, November 26, 1979.

Bill C-153, May 5, 1983.

Bill C-24, June 29, 1984.

Canada, Privy Council Office. *Crown Corporations: Direction, Control, Accountability* (Ottawa: Ministry of Supply and Services). Blue Paper, (1977).

Canada, Royal Commission on Financial Management and Accountability. *Final Reports*. March 1979 (Ottawa: Ministry of Supply and Services). Lambert Commission.

Canada, Transport Canada. Freedom To Move, Ottawa, July 1985.

Caves, D.W. and L.R. Christensen. "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads", *Journal of Political Economy*, (October 1980) pp. 958-76.

Caves, D.W., and L.R. Christensen, J.A. Swenson and M. Trethaway. "Economic Performance of U.S. and Canadian Railroads: The Significance of Ownership and the Regulatory Environment", in *Managing Public Enterprise*, edited by W.T. Stanbury and Fred Thompson (New York: Praeger), (1982), pp. 123-511.

"Competition and Economic Regulation in Transportation; Summary Report" Interdepartmental Committee on Competition and Regulation in Transportation, Transport Canada, 1982.

"Competition and Regulation in Inter-City Trucking in Canada," Transport Canada, (1982), TP 3337.

Courchene, Thomas J. "Entitlements versus Efficiency," *Policy Options*, (July/August 1984).

Courchene, Thomas J. "Privatization: Palliative or Panacea," in *Papers on Privatization*, edited by W.T. Stanbury and Thomas Kierans, Montréal: The Institute for Research on Public Policy, (1985).

Cubukgil, A. "Structural Change and Regulatory Reform in Rail Transport". Interim Report prepared for the Economic Council of Canada. (University of Toronto: Joint Program in Transportation), (1985).

Denny, M., A. de Fontenay, and M. Werner. "Comparing the Efficiency of Firms: Canadian Telecommunications Companies". In *Economic Analysis of Telecommunications: Theory and Applications*, cols. L. Gourville, A. de Fontenay and A.R. Dobell (New York: Elsevier), (1983), pp. 115-30.

Denny, M. "Government Enterprises in Western Canada's Telecommunications". Paper prepared for the Economic Council of Canada's Conference on Government Enterprises. (Toronto: n.p.), (1984).

Drury, D.H. and C.W. Sealey. "A Study of Issues in Government Enterprise Finance with Applications to Air Canada and Canadian National Railways". Presented at the Economic Council of Canada's Conference on Government Enterprise. (Toronto: n.p.), (1985).

Economic Concil of Canada. *Government Enterprise: Rules and Rationales*, Ottawa, (1984).

Garant, Patrice. "Crown Corporations: Instruments of Economic Intervention-Legal Aspects," in I. Bernier and A. Lajoie, *Regulations, Crown Corporations and Administrative Tribunals*, (University of Toronto Press, Toronto), (1985).

Gillen, D.W., T.H. Oum, and M.W. Trethaway. "Identifying and Measuring the Impact of Government Ownership and Regulation of Airline Performance". Paper presented to the Economic Council of Canada's Conference on Government Enterprise. (Toronto: n.p.), (1984).

Gordon, M. *Government in Business* (C.D. Howe Institute: Montréal), (1981).

Gratwick, J and T. Heaver. "CN: A Case Study" in W.T. Stanbury, and Kierans, T.D., editors, *Papers on Privatization*, (Montréal: The Institute for Research on Public Policy), (1985).

Halpern, P., A. Plourde, and L. Waverman. "Petro-Canada: Its Role, Control and Operations". Paper presented to the Economic Council of Canada's Conference on Government Enterprise. (Toronto: n.p.), (1984).

Haritos, Z.J. "Transport State Enterprises: The Canadian Experience", *Transportation Reviews*, Volume 4, No. 3, (1984).

Haritos, Z.J., and R. Shlachter, "Transport Costs and Revenues in Canada Revisited", *The Logistics and Transportation Review*, Volume 18, Number 4, 1982.

Harrington, Michael. "Newfoundland's Railway's Future", *Financial Post, Special Report on Transportation* (April 26, 1980).

Heald, David. "Privatization: Analyzing its Appeals and Limitations", Fiscal Studies, Vol. 5, No. 1 (February 1984) pp. 36-46.

Heaver, T.D. and W.G. Waters. "Public Enterprise Under Competition: A Comment on Canadian Railways", in *Managing Public Enterprise*, edited by W.T. Stanbury and Fred Thompson, New York: Praeger, (1982), pp. 152-159.

Hodgetts, J.F. *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1967-1970* (Toronto, University of Toronto Press), (1973).

Jenkins, Glenn P. "Public Utility, Finance and Economic Waste", *Canadian Journal of Economics*, XVIII, 3 (August 1985) pp. 484-498.

Jordan, W. "Performance on North American and Australian Airlines: Regulation and Public Enterprise", in W.T. Stanbury and Fred Thompson, eds., *Managing Public Enterprise* (New York: Praeger), (1982a).

Jordan, W. "Performance of Regulated Canadian Airlines in Domestic and Transborder Operations", (Ottawa: Department of Consumer and Corporate Affairs), (1982b).

Kay, J.A. and L.A. Silberston. "The New Industrial Policy - Privatization and Competition", mimeo, (1984).

Kierans, Tom. "Privatization If Necessary But Not Necessarily Privatization", Choices, (Montréal: The Institute for Research on Public Policy, November), (1984a).

Kierans, Tom. "Commercial Crowns", *Policy Options/Options Politiques*, Vol. 516, pp. 23-29, (1984b).

Lake, R.W., and P.M. Bunting. "Competition and Regulation in the Railway Freight Industry", Canadian Transport Commission, (1981).

Lambert Report. See Canada Royal Commission on Financial Management and Accountability, (1979).

Lande, R. "How Collective Ratemaking Improves the Canadian Economy", *Transportation Practitioners Journal*, Winter 1985.

Laux, J.K. and M.A. Molot. "The Potash Corporation of Saskatchewan", in *Public Corporation and Public Policy in Canada*, edited by Allen Tupper and B. Bruce Doern (Montréal: Institute for Research on Public Policy), (1981).

Maroti, E. "Comments on Heaver and Gratwick" in Stunbury, W.T. and Kierans, T.E., editors, *Papers on Privatization* (Montréal: The Institute for Research on Public Policy), (1985).

McAfee, R.P. and John McMillan. *Incentives in Government Contracting* (Toronto: Ontario Economic Council), (1985).

McFetridge, D.G. *Commercial and Political Efficiency: A Comparison of Government, Mixed, and Private Enterprises.* A study prepared for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (Ottawa), (1985).

Nove, Alec. *Efficiency Criteria in Nationalized Industries.* (Toronto: University of Toronto Press), (1973).

Palmer, J.J. Quinn and R. Reseudes. "A Case Study of Public Enterprise", in Prichard, (1983).

Prichard, J.R.S. ed., *Crown Corporations in Canada: The Calculus of Instrument Choice* (Toronto: Buttersworth), (1983).

Rees, R. *Public Enterprise Economics.* (Weidenfeld and Nicholson: London), (1984).

Rotstein, A. "The Origin of Canadian Wheat Board", in *Government Enterprise Roles and Rationale*, (Economic Council of Canada: Ottawa), (1984).

Savas, E.S. *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government.* (Chatham, New Jersey: Chatham House Publications), (1982).

Shephard, John. "Hidden Crown Corporation", *Policy Options/Options Politiques*, Vol. 2, No. 2, (1981), pp. 40-42.

Trebilcock, M.T. and J.R.S. Prichard. "Crown Corporations: The Calculus of Instrument Choice" in Prichard J.R.S., editor, *Crown Corporations in Canada*, 1983, Butterworth, (1983).

Tupper A. "The Nation's Business: Canadian Concepts of Public Enterprise", Ph.D. Thesis, Queen's University, Kingston, (1977).

Tupper, A. and G.R. Doern, editors *Public Corporations and Public Policy in Canada*, The Institute for Research on Public Policy, Montréal, 1981.

Vernon, R. and Y. Yharomieds. *State-Owned Enterprise in the Western Economies*, (St. Martin's Press: New York), (1981).

RESEARCH REPORTS · CAHIERS DE RECHERCHE

Commission canadienne des transports
Direction de la recherche

Canadian Transport Commission
Research Branch

Examen des questions relatives à CN et à la politique gouvernementale

Nº 1986/04

Canada

EXAMEN DES QUESTIONS RELATIVES À CN ET À LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

(traduction)

Préparé par

Z.J. Haritos

Programme conjoint de l'Université de Toronto
et de l'Université York sur les transports

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS
Direction de la recherche
Rapport de recherche n° 1986/04
Février 1985

Premier tirage, décembre 1986

Commission canadienne des transports
15, rue Eddy, 15e ét., Ottawa-Hull K1A 0N9

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986
Numéro de catalogue TT72-1986/04F
ISBN 0-662-54816-7

Imprimé au Canada

PRÉFACE

Les sociétés d'État ont joué un rôle important dans l'élaboration du système national des transports du Canada. On attribue en particulier à Canadien national le relèvement d'une grande partie du réseau ferroviaire canadien. Cependant, au fur et à mesure qu'évoluent l'économie nationale et le système de transport et que le fait de compter davantage sur les forces du marché s'impose, l'attention se porte de plus en plus vers CN.

Le rapport de Zizis Haritos du Programme conjoint de l'Université de Toronto et de l'Université York sur les transports est présenté dans l'espoir qu'il mènera à une discussion plus éclairée des questions relatives à Canadien national et à son mandat. Les commentaires sur cet ouvrage sont bienvenus. Cependant, j'aimerais signaler que les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de la Direction de la recherche de la Commission canadienne des transports.

Le directeur exécutif,
Direction de la recherche,

R.W. Lake

REMERCIEMENTS

L'auteur désire remercier la Direction de la recherche de la Commission canadienne des transports pour son appui financier de même que M. Gennady Ozornoy pour sa précieuse contribution.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1 INTRODUCTION 1

1.1 L'évolution de CN 1
1.2 L'organisation de CN 3
1.2.1 CN Rail 6
1.2.2 TerraTransport 7
1.2.3 Grand Trunk Corporation (GTC) 8
1.2.4 Les Entreprises CN 8
1.2.5 CN Route (Transport Route Canada Inc.) 10
1.2.6 CN Marine Inc. 11
1.3 CN Rail et la concurrence ferroviaire au Canada 11
1.3.1 La concurrence intramodale 11
1.3.2 La concurrence intermodale 12
1.3.3 Les marchés intraprovinciaux 14
1.3.4 Les marchés interprovinciaux 15
1.3.5 La concurrence train-navire 17
1.3.6 Le chemin de fer et la propriété intermodale 18

Chapitre 2 LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT COMME INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE 19

2.1 Motifs sous-jacents à la création et à l'existence des entreprises publiques 19
2.2 La responsabilité 23
2.3 La privatisation 25
2.3.1 L'argument de l'efficacité économique 25
2.3.2 Les modifications apportées à l'argument des objectifs et des instruments 28

Chapitre 3 CN ET LES QUESTIONS DE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE 31

3.1 Le mandat de CN 31
3.2 Diversification/acquisitions 33
3.3 Directives et indemnisation 34
3.4 Les besoins en capital de CN 36
3.5 La privatisation 40
3.5.1 Le dessaisissement (privatisation partielle) 41
3.5.2 Le réseau ferroviaire, une société d'État 44
3.5.3 Privatisation totale de CN Rail 46

Chapitre 4 CONCLUSION 47

BIBLIOGRAPHIE 49

TABLEAUX

1	L'emploi à CN et la production	4
2	Données financières sur CN	5
3	Les finances de CN par division, 198	6
4	Exploitation ferroviaire de CN selon les principaux groupes de produits	7
5	Volume et recettes des transporteurs ferroviaires au Canada, 1983	13
6	Distribution modale des tonnes de marchandises en 1970 et 1983	14
7	Distribution modale des recettes tirées des marchandises	15
8	Moyenne du poids des marchandises et des recettes appropriées par les chemins de fer sur les marchés intraprovinciaux pour les années 1975-1977	16
9	Moyenne des acheminements interprovinciaux par train et par camion selon les groupes de produits pour les années 1975-1977	17

FIGURE

1	Niveau d'étatisation dans dix-huit pays	20

Chapitre 1

INTRODUCTION

Depuis le milieu des années 1970 et devant la menace d'une inflation soutenue et de lourds déficits gouvememementaux, des gouvernements en Europe, en Amérique du Nord et en Australie ont commencé à réduire le niveau d'intervention gouvernementale dans l'économie. Les États-Unis ont concentré leur action sur la déréglementation de l'économie tandis que d'autres pays où l'étatisation atteint un niveau important, notamment le Canada et le Royaume-Uni, se sont efforcés de réduire tant la réglementation que l'étatisation. On croyait généralement que la libéralisation des forces du marché par la déréglementation et la privatisation augmenterait la productivité et réduirait l'inflation et les déficits gouvernementaux; on s'est beaucoup intéressé également à la gestion efficace, au contrôle et à la responsabilité ou l'obligation de rendre compte des entreprises de l'État.

Ce document porte sur la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) à titre de société d'État dans le cadre des questions soulevées au cours des dernières années sur la propriété publique. Il examine l'évolution de CN, sa structure et sa position dans le marché et se concentre sur les préoccupations récentes relatives à la responsabilité et au contrôle, au dessaisissement et à la privatisation par rapport à CN.

1.1 L'évolution de CN

La création de CN fait suite à plusieurs décisions prises par le gouvernement de 1917 à 1923. Un esprit pragmatique plutôt qu'un désir de modifier de façon radicale l'économie de marché a servi de fondement à ces décisions. Après la Première Guerre mondiale, trois réseaux privés de chemin de fer, le "Chemin de fer du Grand Tronc", le Grand Trunk Pacific et le Canadian Northern étaient proches de la faillite et avaient peu d'espoir de devenir solvables. Même si leurs actions ordinaires appartenaient à des particuliers, la responsabilité financière des chemins de fer incombait en grande partie aux gouvernements fédéral et provinciaux. Suite aux recommandations du rapport de la Commission royale de 1917 et pour protéger les investissements du gouvernement et la cote de crédit du Canada sur les marchés de capitaux étrangers, on a regroupé les trois chemins de fer avec le seul chemin de fer de l'État pour former la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada. Même si la constitution en société de CN remonte à 1919, l'exploitation unifiée de ses activités n'a pas commencé avant 1923.

La nouvelle société d'État avait reçu comme mandat "d'exploiter un seul système unirié, sur une base commerciale, et sous sa seule gouverne pour le bénéfice du Canada". Cette orientation ne semble pas avoir été modifiée ou abandonnée depuis la naissance de CN comme conglomérat des réseaux ferroviaires susmentionnés comprenant un total de 21 800 milles de voie. Beaucoup de ces lignes de chemin de fer étaient superflues ou incapables de produire un trafic suffisant. En comparaison, son principal concurrent, Canadian Pacifique (CP), le réseau privé de chemin de fer, possédait

14 600 milles de voie et jouissait d'un système bien intégré et rentable. Par conséquent, CN se trouvait dans une position concurrentielle fort peu avantageuse. Sous la présidence de Sir Henry Thornton, la société d'État a connu une période de consolidation, de restructuration et d'innovation. Il a rassemblé les installations fixes et les employés tout en dotant CN d'un sens de l'unité et en l'engageant dans une concurrence énergique avec CP. La société élargissait ses installations ferroviaires et, au cours des années qui suivaient, lançait le premier train à moteur diesel du continent; outre les activités ferroviaires, CN s'aventurait dans le domaine des communications radiotéléphoniques, de la radiodiffusion, du transport aérien et du cabotage.

Lors de la Dépression, CN a subi des pertes importantes car ses bénéfices d'exploitation ne couvraient pas le paiement des intérêts. En 1933, suite à des pertes sans cesse croissantes, le président Thornton était destitué de son poste.

Durant les années de l'administration Thornton, CP a souvent critiqué l'attitude expansive de CN. On l'accusait également de concurrence intramodale déloyale et du chevauchement inutile des installations. Dans la foulée de ces critiques, sous la direction du juge Duff, on créait une Commission royale avec mandat d'enquêter sur les "(...) conditions qui résultent, partie de la duplication des voies, des installations et des services de tous genres, partie de la concurrence créée par d'autres modes de transport" (Rapport de la Commission royale d'enquête sur les chemins de fer et les transports au Canada, 1931-1932, p. 5).

La Commission royale jugeait "inutile" la concurrence entre les deux chemins de fer et suggérait de remplacer en partie la stratégie de concurrence par la coopération. La plupart des recommandations de la Commission ont été incluses dans la *Loi du National-Canadien et Pacifique-Canadien* (Loi du CN/CP) de 1933. En réalité, la Loi du CN/CP a donné lieu à une coopération plutôt limitée qui consistait en une exploitation conjointe des trains de voyageurs entre les principales villes du Canada central.

Vers la fin des années 1930 et durant la Deuxième Guerre mondiale, la gestion et l'exploitation de CN ont été à l'abri d'obstacles majeurs. À l'époque de la guerre, la société a fourni un support logistique important aux alliés. Cependant, après la guerre, la direction de Canadien National devait faire face à un lourd endettement et à un système désuet et délabré. Afin de permettre à CN d'aller de l'avant avec le renouvellement de son infrastructure et le passage de la vapeur au diesel, le gouvernement soulageait le fardeau de la dette de la société par l'intermédiaire de la *Loi sur le CN de 1952*. Malgré ces mesures, à la fin des années 1950, l'exploitation ferroviaire de CN se trouvait à nouveau dans une position financière difficile. Cette situation était due en grande partie à un milieu concurrentiel changeant suite à la croissance rapide du transport routier des marchandises et du transport aérien de passagers d'une part et, d'autre part, à une réglementation rigide limitant l'autonomie en matière de tarification.

En 1959, la Commission royale McPherson sur les transports en venait à la conclusion que le transport par rail n'était plus désormais un monopole; elle remettait en question le niveau existant de la réglementation

ferroviaire et l'aptitude des chemins de fer de continuer à promouvoir de façon efficace les politiques nationales. La Commission royale préconisait qu'on se fie davantage à la concurrence plutôt qu'à la réglementation dans l'établissement et le contrôle des tarifs et des services de chemin de fer. Elle proposait également un traitement uniforme de tous les modes de transport et elle recommandait l'utilisation de subventions directes plutôt que l'interfinancement à titre d'indemnisation pour les services publics commandés. La plupart des recommandations de la Commission McPherson ont été incorporées à la *Loi nationale sur les transports* de 1967. La Loi accordait à CN et à CP plus de liberté pour établir les tarifs et abolir les services déficitaires. Ces changements institutionnels avaient lieu parallèlement à l'adoption de nouvelles techniques importantes (contrôle centralisé du trafic, gares de triage automatisées, matériel roulant spécialisé, trains-blocs, rails soudés et traverses en béton, conteneurs à plus grande intégration entre les services ferroviaires et les services routiers, etc.). Les répercussions de ces modifications sur la productivité de l'exploitation ferroviaire de CN figurent aux tableaux 1 et 2. Même si le nombre des employés de CN diminuait de façon marquée, les recettes des chemins de fer et du transport des marchandises grimpaient en flèche au cours de la même période.

Poursuivant son orientation commerciale grandissante, la société s'est efforcée de décentraliser sa gestion et son exploitation en utilisant le concept de centre de profit. Cependant, cette première tentative (1961) échouait parce qu'elle n'était pas accompagnée d'une décentralisation appropriée de la responsabilité financière. Au milieu des années 1970, la société adoptait une formule efficace de centres de profit fondée sur ses divisions principales d'exploitation qui devenaient financièrement distinctes et autonomes.

Enfin, un autre changement important dans la structure du capital de CN a eu lieu en 1978 avec l'adoption de la *Loi sur la refonte du capital du CN*; la loi diminuait le fardeau de la dette de la société en annulant 808 millions de dollars de dettes en échange des capitaux propres de CN. La nouvelle loi instaurait également des rapports un peu moins privilégiés avec le gouvernement. CN ne pouvait plus emprunter au gouvernement ou avoir accès aux garanties gouvememental; la loi exigeait aussi qu'elle verse au gouvernement des dividendes égales à 20 % de ses recettes annuelles nettes ou même plus si le gouverneur en conseil le décidait.

1.2 L'organisation de CN

Jusqu'au milieu des années 1970, la gestion et la comptabilité de CN étaient divisées en "secteurs" et l'exploitation des chemins de fer canadiens était distincte de l'exploitation des hôtels, des télécommunications, du camionnage et des activités de CN aux États-Unis. Les secteurs depuis longtemps connexes aux chemins de fer (le cabotage, les messageries) étaient intégrés à l'exploitation des chemins de fer. En 1976, CN effectuait des changements majeurs en reclassant et en restructurant ses divisions exploitantes. Les divers secteurs ont été classés en centres de profit. Les services voyageurs n'étaient plus associés au transport par train des marchandises; le cabotage devenait CN marine, un nouveau centre de

Tableau 1 L'EMPLOI ET LA PRODUCTION À CN DE 1925 À 1984

Année	Employés	Tonnes-milles marchandises (milliards de $)	Milles-voyageurs (millions de $)
1925	98 382	18,0	1380
1930	101 046	16,9	1214
1935	75 053	13,5	770
1940	82 831	21,5	1125
1945	105 642	34,6	3338
1950	112 874	32,0	1408
1955	116 853	35,7	1464
1960	101 799	34,0	1208
1965	92 378	46,1	1782
1971	79 785	58,2	1675
1972	82 392	62,4	1545
1973	81 905	62,2	1194
1974	84 246	67,0	1340
1975	82 256	69,3	1330
1976	80 073	72,7	1370
1977	78 671	74,5	1358
1978	78 247	79,2	S/O
1979	76 592	84,6	S/O
1980	74 014	88,0	S/O
1981	73 287	87,9	S/O
1982	67 113	77,8	S/O
1983	63 496	86,7	S/O
1984	66 234	97,4	S/O

S/O : Sans objet. La majorité des activités relatives aux voyageurs ont été transférées à VIA Rail en 1978.

Sources : STEVENSON, 1982, p. 239, et les rapports annuels de CN.

profit; le service des messageries s'associait à celui du camionnage. L'exploitation des activités américaines continuait d'être tout à fait distincte de celle des activités canadiennes.

La réorganisation susmentionnée représentait un premier pas vers la mise en oeuvre de la philosophie souvent exprimée par l'ex-président de CN, M. Bandeen, et selon laquelle les services non rentables fournis à la requête du gouvernement doivent être entièrement rémunérés par l'État tandis que ceux pour lesquels aucune indemnisation n'est prévue doivent être abolis. La

Tableau 2 DONNÉES FINANCIÈRES DE CN
(en millions de dollars)

Année	Recettes des chemins de fer de CN	Autres recettes	Bénéfices d'exploitation	Bénéfice net
1925	249,4	S/O	33,1	-9,8
1930	251,0	S/O	22,2	-35,7
1935	173,2	S/O	14,2	-47,4
1940	247,5	S/O	45,0	-17,0
1945	426,2	13,5	73,8	24,8
1950	543,3	19,3	44,1	-3,3
1955	664,6	29,3	43,7	10,7
1960	663,2	60,2	-6,5	-67,5
1965	827,3	87,4	28,5	-33,4
1970	1042,4	125,3	45,8	-29,7
1971	1140,8	134,3	44,3	-24,3
1972	1039,2	312,6	48,3	-17,8
1973	1196,1	370,6	35,1	-21,3
1974	1482,4	431,0	51,9	-37,7
1975	1555,5	469,8	-68,1	-178,7
1976	1731,0	674,8	176,3	28,0
1978	2088,2	812,0	213,7	136,1
1979	2333,9	960,4	283,0	208,2
1980	2645,2	1058,4	277,1	192,7
1981	3053,1	1232,7	358,9	193,2
1982	2961,5	1280,4	97,1	223,0
1983	3386,0	1288,4	464,4	212,3
1984	3789,2	1213,3	552,2	242,0

S/O : Sans objet. Les recettes autres que celles des chemins de fer n'étaient pas calculées de façon distincte avant 1945.

Sources : STEVENSON, 1982, p. 325, et les rapports annuels de CN.

séparation et l'identification de la source des pertes allaient permettre à la direction de CN de concentrer ses efforts pour libérer la société de ses activités non rentables et déficitaires.

À l'heure actuelle, la structure de CN est caractérisée par l'organisation divisionnaire de toutes ses activités, comme l'indiquent le tableau 3 et les descriptions sectorielles qui suivent.

Tableau 3 FINANCES DE CN PAR DIVISION, 1984

	Actif		Dépenses		Produits d'exploitation		Bénéfice (perte)
	Millions de dollars	%	Millions de dollars	%	Millions de dollars	%	Millions de dollars
CN Rail	5 332,5	71,4	3 484,7	74,9	3 789,2	76,2	304,4
TerraTransport	56,9	0,8	86,4	1,9	53,4	1,1	(39,9)
Grand Trunk Corporation	605,8	8,1	509,7	11,0	524,0	10,5	14,3
Entreprises CN							
Communications CN	485,8	6,5	239,6	5,2	278,9	5,6	39,3
Hôtels CN	156,5	2,1	104,5	2,2	102,2	2,1	(2,3)
CN Exploration	42,0	0,6	15,7	0,3	31,9	0,6	16,1
Immeubles CN	67,0	0,9	15,6	0,3	30,5	0,6	14,9
Autres entreprises	42,2	0,6	-	-	-	-	(0,3)
CN Route	87,8	1,2	193,2	4,2	162,4	3,7	(29,8)
Divers	589,0	7,8	-	-	-	-	(37,9)
Total	7 466,6	100,0	4 649,4	100,0	4 973,5	100,0	286,0

Source : Rapport annuel de CN, 1984.

1.2.1 CN Rail

CN Rail exploite le réseau ferroviaire le plus vaste du Canada et compte 33 000 milles de voie. Conjointement à l'exploitation ferroviaire de TerraTransport à Terre-Neuve, CN Rail forme l'exploitation de transport par train des marchandises de la société. CN Rail dessert toutes les provinces canadiennes et la plupart des grands centres urbains au Canada en plus d'assurer une liaison avec bon nombre des principaux chemins de fer américains. Le tableau 4 offre une ventilation du transport intermodal et par wagons des marchandises de CN effectué tant par CN Rail que par Terra-Transport. En 1984, CN a réalisé un bénéfice net de 304 millions de dollars sur un total de 3 789 millions de dollars.

Tableau 4 EXPLOITATION FERROVIAIRES CANADIENNE DE CN SELON LES PRINCIPAUX GROUPES DE MARCHANDISES
(En millions de milles-tonnes payantes (MTP))

Groupe de marchandises	1984		1983		1982	
	(MTP)	(%)	(MTP)	(%)	(MTP)	(%)
Combustibles et produits chimiques	29 944	32,3	23 171	29,1	21 274	29,5
Céréales (toutes les céréales)	21 063	23,5	20 131	25,2	19 725	27,3
Produits forestiers	18 988	21,2	18 397	23 1	15 259	21,2
Intermodal	8 318	9,3	7 225	9,0	5 703	7,9
Minerais, minéraux et métaux	5 294	5,9	4 871	6,1	4 863	6,8
Construction - Matériaux de construction de base	1 931	2,1	1 719	2,1	1 559	2,2
Agriculture et produits agricoles	1 755	1,9	2 103	2,6	1 897	2,6
Véhicules automobiles	1 651	1,8	1 464	1,9	1 232	1,7
Machineries et produits manufacturés	754	0,8	731	0,9	729	1,0
Total	89 698	100,0	79 812	100,0	72 241	100,0

Sources : Rapports annuels de CN devant la U.S. Security and Exchange Commission (SEC) pour 1978, 1983 et 1984.

1.2.2 TerraTransport

Selon les clauses de l'entente conclue avec le Canada, le chemin de fer de Terre-Neuve devenait la responsabilité du gouvernement fédéral et était confié à CN. CN s'est efforcé de moderniser la ligne de chemin de fer mais le trafic était faible et les pertes très élevées. En 1968, CN abandonnait les trains de voyageurs pour les remplacer par un service d'autocar qui était également exploité à perte.

En 1977, le gouvernement fédéral créait la Commission Sullivan qu'il chargeait de faire enquête sur les transports à Terre-Neuve. CN a témoigné que son trafic ferroviaire de marchandises était extrêmement faible et fléchissait, et que les trains de marchandises ne pouvaient plus

concurrencer de façon efficace les camions de l'île. Deux des trois commissaires recommandaient que le gouvemement fédéral subventionne les services d'autocar et qu'on abandonne éventuellement les services de chemin de fer.

Ces recommandations n'ont pas reçu bon accueil à Terre-Neuve. CN a donc offert de rendre à la province la propriété du chemin de fer mais en vain (Harrington 1979). En 1979, les services de chemin de fer, d'autocar et de messagerie de Terre-Neuve étaient regroupés dans une nouvelle division d'exploitation connue sous le nom de TerraTransport. L'exploitation de la division a continué d'être déficitaire et les pertes pour l'année 1984 atteignaient 32,9 millions de dollars sur 53,4 millions de dollars de recettes d'exploitation. L'administration de CN croit que la pression exercée pour conserver le chemin de fer provient davantage de ses employés que de ses clients et que la croissance possible de l'emploi dans l'industrie pétrolière de l'île pourra éventuellement rendre l'abandon du chemin de fer politiquement réalisable (Stevenson, 1982, p. 344). De plus, la CCT a dernièrement exigé de CN qu'elle hausse ses tarifs à des niveaux compensatoires.

1.2.3 Grand Trunk Corporation (GTC)

GTC possède tout le capital-actions d'un chemin de fer de classe I et de deux chemins de fer de classe II situés aux États-Unis. Selon la définition de l'Interstate Commerce Commission (ICC), un chemin de fer de classe I est un chemin de fer dont les recettes annuelles d'exploitation dépassent 50 millions de dollars américains et un chemin de fer de classe II est un chemin de fer dont les recettes d'exploitation atteignent annuellement de 10 à 50 millions de dollars américains.

GTC est formée de : 1) Grand Trunk Western Railroad Company (GTW), un chemin de fer classe I qui exploite environ 1 330 milles de voie au Michigan, en Indiana et en Ohio; 2) Duluth, Winnipeg and Pacific Railway Company (DWP), un chemin de fer de classe II qui exploite 170 milles de voie de Duluth au Minnesota jusqu'à la frontière canadienne; et 3) Central Vermont Railway Inc. (CV), un chemin de fer classe II qui exploite 375 milles de voie dans les États de New York, du Vermont, du New Hampshire, du Massachusetts et du Connecticut.

La possession de GTC par CN permet à CN Rail de jouer plus efficacement le jeu de la concurrence par rapport au trafic entre certains points du Canada et des États-Unis. Les tarifs relatifs aux voyageurs et marchandises qui se déplacent à l'intérieur des États-Unis relèvent de la compétence des bureaux américains de l'ICC.

En 1984, le bénéfice net de cette division se chiffrait à 14,3 millions de dollars sur un total de 524 millions de dollars de recettes.

1.2.4 Les Entreprises CN

Les Entreprises CN assument la responsabilité globale des activités autres que celles exercées par les divisions CN Rail et CN Route. Elles comprennent plusieurs divisions. La division des Communications CN exploite

de façon commerciale un système complet de communications qui offre des services publics de téléphone et de télégramme, des services télex, des services en location privée, des centraux à large bande, Télénet, Télépost, les services Infoswitch et un système informatisé de commutation.

Les Télécommunications CNCP, une société en association de CN et de CP, offrent des services de télécommunication autres que les services publics de téléphone qui font concurrence à Telecom Canada dont le plus grand partenaire est Bell Canada. Les Télécommunications CNCP offrent un réseau de données numériques appelé Infoswitch destiné au marché des données de machine à machine. Ce réseau est conçu pour répondre à une vaste gamme de besoins en transmission de données. Cette société en association possède également un système transcanadien de faisceaux hertziens qui comprend les interconnexions avec les États-Unis.

Depuis 1982, CN est également membre d'une autre société en association avec Canadien Pacifique Ltée et exploite les Systèmes de terminaux de télécommunications qui sont un concurrent sur le marché rapidement croissant de l'interconnexion au Canada. En 1984, l'entreprise commerciale pénétrait le marché de l'équipement informatisé de bureau. Deux des entreprises commerciales qui composent les Communications CN, soit les Télécommunications Terra Nova et Northwestel Inc., offrent des services de télécommunications y compris un service d'interurbain à Terre-Neuve, au Labrador et dans le Nord-Ouest du Canada.

Les taux des services de télécommunications sont assujettis à l'approbation du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC).

Sous le nom des Hôtels CN, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada possède et exploite des hôtels situés à Jasper, à Montréal, à Ottawa et à Vancouver en plus de la Tour de CN à Toronto. L'hôtel Macdonald de CN à Edmonton est actuellement en construction. Les Hôtels CN administrent également des hôtels à Moncton et à Toronto en vertu de contrats de location à long terme et l'hôtel Newfoundland à St. John's dans lequel elle détient des intérêts en participation. De concert avec la division des Immeubles CN, les Hôtels CN ont construit à Toronto l'établissement de première classe L'Hôtel qui a ouvert ses portes à l'automne 1984. Cette division exerce ses activités dans un marché très concurrentiel et, au cours des trois dernières années, ses dépenses ont dépassé ses recettes. Comme le signalait récemment le *Globe and Mail* dans son édition du 22 octobre 1985, Canadien Pacifique Ltée envisage d'acheter les hôtels CN.

CN Exploration fait partie des Entreprises CN et participe aux industries de l'énergie et des ressources par l'exploitation de ses terrains et de ses droits miniers. Depuis 1981, CN a entrepris une exploitation plus active de ses gîtes miniers et, en particulier, ceux dont on croit qu'ils recèlent du pétrole et du gaz. Les activités de forage entreprises à certains endroits en Saskatchewan et en Alberta ont donné lieu à une production pétrolière. CN croit que le forage exploratoire est un moyen plus rentable d'utiliser le potentiel de ses terrains que l'ancienne pratique qui

visait à mettre en valeur de tels biens uniquement par des locations ou de la sous-traitance.

La division Immeubles CN est responsable de l'expansion des activités de CN dans le secteur de l'immobilier. Ses activités comprennent la mise en valeur du potentiel commercial des holdings immobiliers de CN (terrains excédentaires de CN, autres biens); les entreprises en participation dans les projets immobiliers; et la gestion de projets. Tous les biens excédentaires des autres divisions de CN sont affectés à cette division. La division offre également aux autres divisions de CN des services professionnels de gestion immobilière en ce qui a trait aux évaluations, aux acquisitions, à la vente et à la location.

Les projets courants de la division Immeubles CN, en association avec des tierces parties, comprennent la construction d'un stade couvert à Toronto, la construction d'un immeuble administratif à Vancouver et la construction d'immeubles résidentiels et commerciaux à Montréal.

Les autres entreprises sont : (i) le chantier naval et les installations connexes de réparation des navires à St. John's (Terre-Neuve), propriétés du gouvernement du Canada confiées à CN aux fins de la gestion et de l'exploitation; ces installations servent à effectuer la remise en état des navires pour CN Marine Inc. ainsi que d'autres travaux pour les bâtiments qui naviguent dans le Nord-Ouest de l'Atlantique; (ii) CNM Inc. qui possède et exploite la société Coastal Transport Limited qui offre les services de traversier au Nouveau-Brunswick; cette société est également propriétaire partiel de plusieurs sociétés engagées dans des activités maritimes; et (iii) Canac Consultants Limitée, une filiale en propriété exclusive de CN qui joue le rôle de société conseil de CN tant au pays qu'au niveau international; Canac offre des services consultatifs de gestion et d'ingénierie dans le domaine des transports et des communications; on peut y consulter les spécialistes de CN dans le domaine de l'ingénierie, de l'exploitation et du transport; elle exploite dans un milieu commercial complexe qui se distingue par une concurrence intérieure et internationale très vive, des coûts élevés de développement, des projets de financement retardés ou réduits par les établissements de crédit nationaux et internationaux.

1.2.5 CN Route (Transport Route Canada Inc.)

CN Route est le rejeton de la récente intégration de deux entreprises routières (CN Camionnage et CNX) en une entreprise consolidée qui offre des services de camionnage et de distribution connexes à des taux commerciaux. En 1984, les exploitations des terminaux et du parc des deux anciennes divisions ont fait l'objet d'une intégration et elles offrent maintenant à leur clientèle partout au Canada un service unique de cueillette et de livraison.

CN Route est une exploitation de transport public de marchandises qui sert également de transporteur contractuel pour les autres divisions de CN. Elle oeuvre dans le milieu très concurrentiel de l'industrie du camionnage. En 1984, CN Route comptabilisait 29,8 millions de dollars de pertes sur 163,4 millions de dollars de recettes d'exploitation. En novembre 1985, le président de CN, Maurice LeClair, annonçait au Comité permanent sur

les transports de la Chambre des communes que la société est à la recherche d'un acheteur pour CN Route.

1.2.6 CN Marine Inc.

CN Marine a été créée en 1979 à titre de filiale de Canadien National afin d'offrir des services de traverse et de cabotage sur la côte est; il s'agit d'un contrat avec le gouvernement fédéral dont les dispositions prévoient des subventions d'exploitation. Cette société exploite 24 navires qui empruntent neuf routes d'expédition maritime côtière et de traverse dans la partie canadienne de l'Atlantique. Afin d'augmenter la productivité et d'améliorer la qualité de ses services, CN Marine a entrepris une modernisation substantielle de sa flotte et de ses installations techniques et portuaires. Puisque CN Marine fonctionne à bien des égards à titre de société d'État mère, on a jugé nécessaire d'officialiser cette pratique. En vertu d'un décret publié en décembre 1984, le contrôle de CN Marine Inc. relève du gouvemement du Canada depuis le 1er janvier 1985. On a fait savoir récemment qu'une nouvelle loi permettra de remplacer l'appellation CN Marine Inc. par Marine Atlantique Inc. et qu'elle donnera à la société son statut officiel de société d'État distincte.

1.3 CN Rail et la concurrence ferroviaire au Canada

1.3.1 La concurrence intramodale

La structure de marché du milieu concurrentiel de l'industrie ferroviaire au Canada est souvent qualifiée de duopole car seuls deux chemins de fer de classe I transportent des marchandises au Canada, c'est-à-dire CN et CP. CN est présente dans toutes les provinces et dans une partie des Territoires du Nord-Ouest tandis que CP dessert toutes les provinces sauf Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard. Même si ces deux principaux chemins de fer se trouvent en concurrence dans plusieurs marchés importants de marchandises, leurs réseaux d'acheminement sont aussi en grande partie complémentaires.

Dans le cas du transport des marchandises entre le Canada et les États-Unis, CN fait face à une concurrence intramodale beaucoup plus forte compte tenu du nombre imposant de chemins de fer américains. De plus, en ce qui a trait aux marchés du trafic international, une partie de la concurrence intramodale est liée à la concurrence entre les points d'entrée. Les chemins de fer de classe II qui exploitent au Canada sont également en concurrence avec CN dans quelques localités. Une étude récente de la concurrence et de la réglementation dans l'industrie du transport ferroviaire de marchandises au Canada a conclu que "la plupart des sociétés de chemin de fer ont un mandat territorial bien défini" (Lake and Bunting, 1981, p. 70). La même étude a également identifié les facteurs suivants qui ont tendance à restreindre les occasions de concurrence entre CN et les autres chemins de fer :

a) La faible proportion du trafic à accès direct ou indirect (mais économiquement viable) à plus d'un chemin de fer par rapport à l'ensemble du trafic. De plus, les droits de passage actuels sont jugés

non compensatoires car ils n'ont augmenté que de 50 % depuis 1918.

b) Des exigences précises de collaboration entre chemins de fer imposées par la nature même du système de chemin de fer. Tout d'abord, l'utilisation des services de train nécessite généralement des investissements de la part des usagers qui y consentiront seulement si leurs marchandises peuvent être expédiées et reçues vers et à partir de tous les points desservis par tous les chemins de fer plutôt que par les seuls points desservis par un chemin de fer particulier. Deuxièmement, l'uniformisation technique et opérationnelle exige des actions collectives de la part de l'industrie. Même si les exigences en matière d'uniformisation et les actions touchent les questions techniques, elles nuisent jusqu'à un certain point aux pratiques commerciales de l'industrie. Enfin, la transparence du marché à l'égard des tarifs ferroviaires et des conditions de transport a depuis toujours été considérée comme un élément important dans la négociation des tarifs. Beaucoup d'expéditeurs s'intéressent non seulement aux tarifs qui s'appliquent à leurs marchandises mais également aux rapports approximatifs des tarifs. En fait, ces derniers ont souvent été l'objet de plaintes déposées par les expéditeurs et les gouvernements provinciaux qui ont pressé les organismes de réglementation de réduire ou d'abolir l'écart entre les prix.

Il est évident que la concurrence tarifaire intermodale de CN-CP est aussi restreinte de façon significative par le système actuel de publication des tarifs conçu dans le but d'offrir la transparence des marchés, et par les dispositions toujours actuelles de l'article 279 de la *Loi sur les chemins de fer* qui autorise la collaboration entre les chemins de fer dans l'établissement des tarifs et qui facilite la création de tarifs communs ou interlignes par l'échange d'information. Or, la concurrence CN-CP porte surtout sur la qualité des services, la fourniture d'équipements spécialisés et d'autres facteurs étrangers aux tarifs. Le tableau 5 illustre la part du marché occupée par CN, CP et les autres chemins de fer au Canada.

1.3.2 La concurrence intermodale

Le camionnage intraprovincial et interprovincial de même que le transport par air, par pipeline et par eau représentent la concurrence intermodale à laquelle font face l'industrie du transport des marchandises par chemin de fer en général et l'exploitation du transport des marchandises de CN en particulier. La présence et la portée de la concurrence intermodale est habituellement mesurée en fonction des parts modales relatives changeantes de la production matérielle et des recettes.

Tableau 5 VOLUME ET RECETTES DES TRANSPORTEURS PAR RAIL AU CANADA - 1983

	Tonnes chargées au Canada		Tonnes-milles		Recettes d'exploitation	
	Milliards de tonnes	%	Milliards de tonnes-milles	%	Millions de dollars	%
Chemin de fer						
Canadian National	85,0	40,6	119,9	51,7	3115,3	48,6
Canadien Pacifique	70,7	33,8	93,2	40,2	2417,4	34,4
Tous autres	53,6	25,6	18,8	8,1	1194,7	17,9
Total	209,3	100,0	231,9	100,0	7027,4	100,0

Sources : STATISTIQUE CANADA, publications nos 52-211 et 52-215.

Le tableau 6 donne la part en pourcentage du total des tonnes de marchandises par mode de transport en 1970 et en 1983. La part du marché du camionnage qui était de 15 % en 1970 a grimpé à 23,1 % en 1983 pour le total des tonnes transportées. Même si le transport par chemin de fer et le transport par eau demeurent les modes dominants de transport chez les transporteurs canadiens de marchandises, leur part a chuté de 4,5 % et de 2,8 % respectivement.

Dans le cas des recettes, le camionnage pour compte d'autrui enregistre 44 % du total des recettes de transport de marchandises au Canada en 1983, une augmentation par rapport au 40 % de 1970 (tableau 7). D'autre part, il y a eu une chute dans les parts relatives des modes de transport par chemin de fer et par camion durant la même période. De telles modifications dans les parts du marché du train vers le camion sont une indication de la concurrence intermodale qui a fait l'objet d'études approfondies que je résumerai ci-dessous.

Le témoignage le plus récent sur la question de la concurrence intermodale se trouve dans les résultats de l'étude intitulée "La concurrence et la réglementation économique dans le transport". Cette étude a été entreprise par un comité interministériel composé de Transports Canada, du ministère de la Consommation et des Corporations du Canada et de la Commission canadienne des transports de 1978 à 1981. La discussion qui suit se fonde sur cette étude.

Tableau 6 DISTRIBUTION MODALE DES TONNES DE MARCHANDISES EN 1970 ET 1983

Mode	1970 (%)	1983 (%)
Chemin de fer	43,0	38,5
Camionnage pour compte d'autrui	15,0	23,1
Eau	41,9	38,3
Air	0,1	0,1
Total	100.0	100.0

Source : COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS, *Les transports : tendances et questions particulières*, Direction de la recherche, Commission canadienne des transports, 1983, p. 15,; *ibid.*, 1985, p. 9.

1.3.3 Les marchés intraprovinciaux

Règle générale, dans les marchés intraprovinciaux, le balance de la part du marché se déplace en faveur du camionnage. Le mode ferroviaire l'emporte de façon nette seulement dans le cas des expéditions de plus de 45 tonnes, des distances de plus de 500 km et pour les produits qui appartiennent à la catégorie des matières premières brutes. C'est seulement dans le cas des matières premières brutes que le train enregistre plus de 50 % du volume intraprovincial. Si, sur le marché interprovincial, la position dominante du mode ferroviaire commence dans la catégorie des 4,5 à 18 tonnes, au niveau intraprovincial, cette supériorité existe seulement dans la catégorie de 45 tonnes et plus.

La même étude conclut qu'en ce qui a trait au volume intraprovincial, le camionnage pour compte d'autrui jouit d'un solide avantage comparatif pour le transport intraprovincial de tous les produits des catégories animaux vivants, denrées alimentaires, aliments pour animaux et boissons, produits finis et divers. D'autre part, le train jouit d'un avantage comparatif dans le cas des matières premières brutes et généralement aussi pour les produits inférieurs à valeur ajoutée. Ces matières premières brutes dominent tellement le marché dans le cas du volume intraprovincial (dans toutes les provinces sauf l'Alberta) que, lorsque les biens sont mis en commun, le mode ferroviaire accapare respectivement 60 % et 59 % du volume intraprovincial national et des recettes nationales.

Dans toutes les régions, la part du train en tonnes de marchandises transportées et en recettes augmente de façon proportionnelle à la taille de l'expédition et à la distance parcourue (tableau 8). Dans la région des

Tableau 7 DISTRIBUTION MODALE DES RECETTES TIRÉES DES MARCHANDISES EN 1970 ET 1983

Mode	1970 (%)	1983 (%)
Chemin de fer	45,0	40,4
Camionnage pour compte d'autrui	40,0	44,0
Eau	13,3	12,2
Air	1,7	3,4
Total	100.0	100.0

Sources : STATISTIQUE CANADA, publications nos 55-201, 55-206, 51-206, 53-222, 53-224 et 54-205.

Prairies, le mode ferroviaire l'emporte pour les expéditions de plus de 45 tonnes. Si on groupe toutes les distances d'expédition, le train n'accapare qu'une partie relativement faible du volume acheminé en expéditions de 45 tonnes ou moins; cependant, il en tire quand même des recettes par tonne qui sont supérieures à celles du camionnage. Pour chaque catégorie de distance, le camionnage domine les marchés des petites expéditions où les recettes par tonne sont très élevées tandis que le mode ferroviaire domine les marchés des grandes expéditions où les recettes par tonne sont beaucoup plus faibles.

1.3.4 Les marchés interprovinciaux

Dans le cas des marchés interprovinciaux, l'avantage du mode ferroviaire en matière de coûts se situe dans la catégorie supérieure à la catégorie des 18 à 45 tonnes où le transport par train domine le transport par camion dans l'acheminement de tous les produits sauf pour les animaux vivants et les produits finis. L'acheminement de ces deux groupes de produits, relativement peu importants si on les compare au volume total du trafic interprovincial, se partage presque de façon égale entre les deux modes de transport. Pour tous les groupes de produits, le train enregistre 83 % du total des tonnes transportées et de 64 % des recettes. Par conséquent, ce sont les camions qui acheminent les expéditions productrices des recettes les plus élevées.

Le camionnage pour compte d'autrui semble faire une solide concurrence au transport par train pour les expéditions des catégories de 4,5 à 18 tonnes et de 18 à 45 tonnes, même si la part du transport par train sur le total du volume interprovincial augmente avec la taille de l'expédition. Dans le cas de toutes les dimensions d'expédition, le pourcentage des recettes divisé entre le transport par train et le transport par camion

Tableau 8 **MOYENNE DU POIDS DES MARCHANDISES ET DES RECETTES APPROPRIÉES PAR LES CHEMINS DE FER SUR LES MARCHÉS INTRAPOVINCIAUX POUR LES ANNÉES 1975-1977**
(pourcentage)

	Tailles des expéditions (tonnes)							
	Moins de 4,5		4,5 - 18		18 - 45		Plus de 45	
	(T)	($)	(T)	($)	(T)	($)	(T)	($)
Maritimes								
Matières premières brutes	0	0	3	6	35	38	100	98
Tous autres	0	0	5	11	12	23	81	92
Québec								
Matières premières brutes	0	0	4	3	31	41	85	90
Tous autres	0	0	4	3	8	9	70	77
Ontario								
Matières premières brutes	0	0	5	11	8	22	97	98
Tous autres	0	0	2	4	6	10	82	93
Prairies								
Matières premières brutes	0	0	3	11	27	31	99	99
Tous autres	0	0	11	15	16	18	91	97
Alberta								
Matières premières brutes	0	0	0	0	20	17	85	78
Tous autres	0	0	2	2	6	5	87	87
Colombie-Britannique								
Matières premières brutes	24	10	2	4	31	23	94	97
Tous autres	0	0	1	2	3	6	55	71

	Distance d'expédition (km)									
	Moins de 243		243-484		484-805		806-1 609		Plus de 1 609	
	(T)	($)	(T)	($)	(T)	($)	(T)	($)	(T)	($)
Maritimes										
Matières premières brutes	74	52	77	74	42	65	81	78	53	19
Tous autres	21	14	39	24	36	27	43	34	64	54
Québec										
Matières premières brutes	22	21	54	49	88	90	99	97	–	–
Tour autres	10	5	40	12	37	18	71	34	–	–
Ontario										
Matières premières brutes	58	58	87	78	97	95	81	88	99	98
Tous autres	8	5	23	12	39	23	57	39	75	54
Prairies										
Matières premières brutes	69	67	94	92	91	87	90	87	100	100
Tous autres	11	11	31	17	59	33	83	56	98	68
Alberta										
Matières premières brutes	32	17	77	58	34	34	29	36	–	–
Tous autres	14	7	33	16	34	17	43	25	–	–
Colombie-Britannique										
Matières premières brutes	49	40	87	90	65	76	99	99	77	66
Tous autres	4	3	25	16	25	10	63	30	77	52

Source : TRANSPORTS CANADA, *Concurrence et réglementation du camionnage interurbain au Canada*, publication n° TP 3337, 1981.

correspond étroitement au pourcentage de la division du volume. Le tableau 9 compare les acheminements par train et par camion selon les groupes de produits.

Tableau 9 MOYENNES DES ACHEMINEMENTS INTERPROVINCIAUX PAR CAMION ET PAR TRAIN SELON LES GROUPES DE PRODUITS POUR LES ANNÉES 1975-1977

Produits	Mode	Volume[1]	Recettes d'exploitation[2]
Animaux	Total	25	19
	Train	47%	65%
	Camion	53%	35%
Denrées, aliments pour animaux et boissons	Total	2257	382
	Train	90%	66%
	Camion	10%	34%
Matières premières brutes	Total	1574	224
	Train	93%	92%
	Camion	7%	8%
Demi-produits	Total	2533	719
	Train	74%	65%
	Camion	26%	35%
Produits finis	Total	531	484
	Train	54%	42%
	Camion	46%	58%
Divers	Total	725	285
	Train	88%	76%
	Camion	12%	24%

1 Milliers de tonnes

2 Recettes en millions de dollars

Source : McRAE et PRESCOTT, 1980.

1.3.5 La concurrence train-navire

Il existe peu de concurrence directe entre le transport ferroviaire et le transport maritime car le mode maritime est relativement plus lent et comporte d'importants avantages en matière de coûts pour le transport en vrac. L'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent a entraîné une

déviation du trafic en vrac en faveur du transport par navire. En réalité, c'est la complémentarité plutôt que la concurrence qui caractérise ces deux modes de transport : "Les modes de transport terrestre ne peuvent pas soutenir la concurrence à cause des frais d'expédition relativement modiques que permettent les grands navires et des subventions accordées pour les infrastructures (voie maritime). D'autre part, les marchandises générales ne sont presque plus transportées par des navires des Grands lacs, à cause du meilleur service offert par les exploitants d'autres modes de transport*."

1.3.6 Le chemin de fer et la propriété intermodale

CN possède des parties importantes de l'industrie du camionnage et de l'industrie maritime. Cette situation comporte certains avantages pour l'exploitation ferroviaire de CN à l'égard de la concurrence qui existe avec les autres modes de transport et fait pencher la balance de la concurrence intermodale en sa faveur.

---

* *La concurrence et la réglementation économique dans le transport : rapport sommaire*, 1982, p. 30.

Chapitre 2

LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT COMME INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Cette partie comprend une discussion générale sur les entreprises publiques fondée sur les publications les plus récentes. On y traitera de la raison d'être et du concept de l'entreprise publique, tout en insistant davantage sur les questions de responsabilité et de privatisation qui ont préoccupé la plupart des gouvernements occidentaux y compris le Canada au cours de la dernière décennie.

La figure 1 indique le niveau d'étatisation dans 18 pays relativement nantis. À cause d'un degré important d'étatisation, la responsabilité, c'est-à-dire l'obligation de rendre compte, le contrôle et la privatisation des entreprises publiques ont été plus importants pour le Canada et l'Angleterre que pour les États-Unis où on s'est surtout penché sur la libéralisation des forces du marché par voie de déréglementation.

Pour commencer, il serait utile de définir le concept d'entreprise publique. Cependant, il est évident qu'il s'agit d'une tâche peu facile compte tenu des modèles innombrables de propriété publique et de contrôle des sociétés d'État par les différents niveaux de gouvernement partout au Canada. De plus, la *Loi sur l'administration financière* offre une taxinomie des sociétés d'État sans y inclure une définition générale et englobante. Règle générale, l'entreprise publique peut être définie comme "un véhicule pour les services publics qui sont des entreprises à caractère économique et qui doivent être rentables*." D'autres** définissent les entreprises publiques comme des organisations qui appartiennent à un gouvernement, ou qui sont contrôlées par un gouvernement, qui ont un statut juridique distinct, qui jouissent d'un degré raisonnable d'autonomie d'exploitation, qui sont toutes engagées jusqu'à un certain point dans ce qu'on peut appeler d'une façon très large des activités commerciales. La définition de Tupper se rapproche de cette définition mais va plus loin en disant qu'il s'agit d'organismes qui appartiennent entièrement ou partiellement à l'État, qui s'engagent dans la production de biens, la commercialisation de produits naturels et la prestation de services, et ce, à un prix dicté par l'utilisation.***

2.1 Motifs sous-jacents à la création et à l'existence des entreprises publiques

De nombreuses études ont traité de cas précis de sociétés d'État et ont tenté d'expliquer les raisons qui ont mené à leur étatisation. Par exemple, Rotstein (1984) a conclu qu'une situation de crise a provoqué

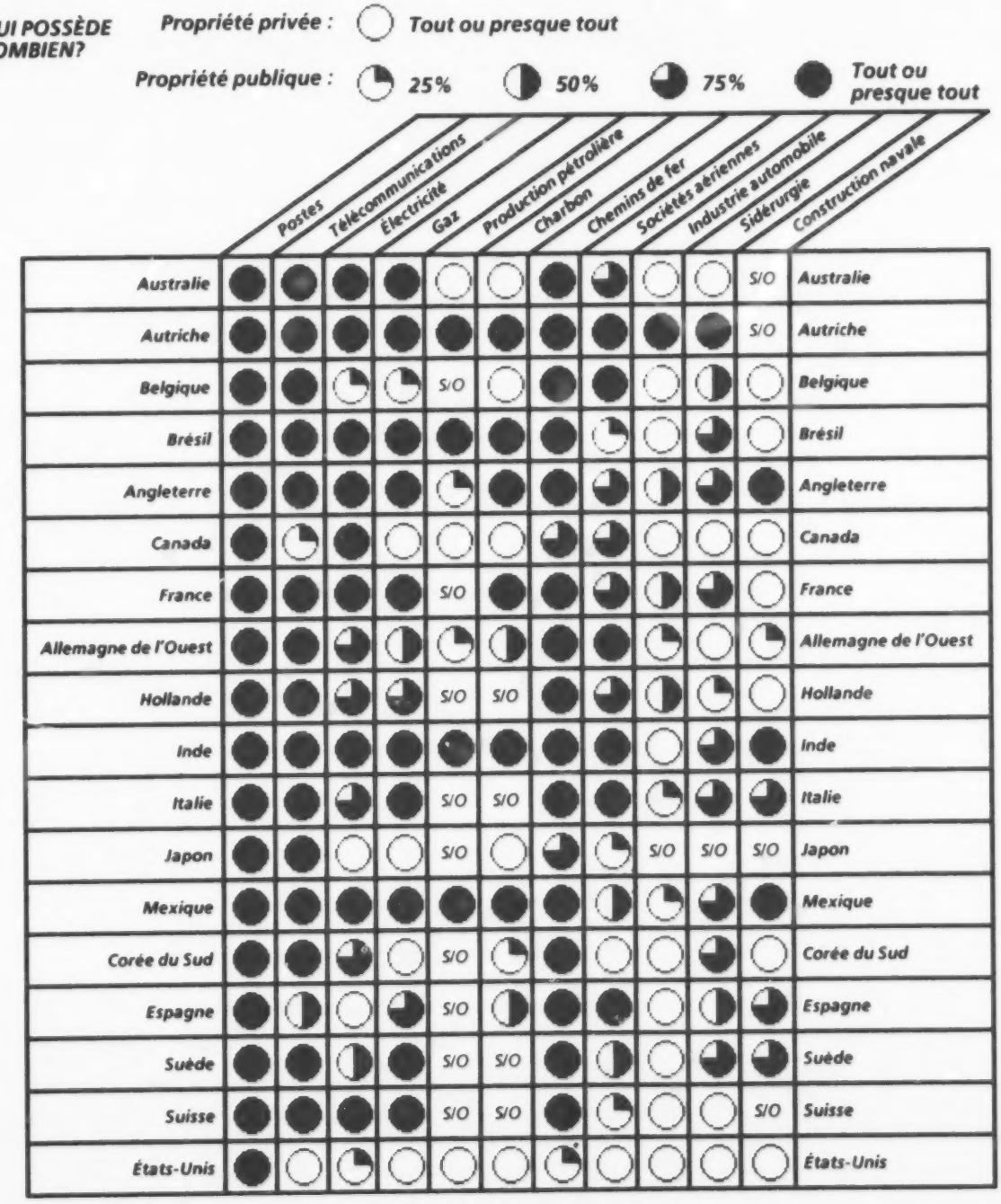
---

* UNESCO, *A Dictionary of Social Sciences*, 1964.

** CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, 1984.

*** TUPPER, 1977.

Figure 1 NIVEAU D'ÉTATISATION DANS DIX-HUIT PAYS



Remarque : *S/O* - Sans objet ou production négligeable.

* Y compris Conrail.

Source : Reproduit d'après *The Economist* (30 déc. 1978), p. 39.
Voir également BORCHERDING (1983), p. 106.

l'intervention gouvernementale et la création de la Commission canadienne du blé.

Gordon (1981) a pour sa part fourni une analyse approfondie des raisons qui ont mené à l'intervention gouvernementale dans la prestation directe des biens et services au Canada. En voici quelques exemples :

a) Le contrôle des monopoles naturels. Le gouvernement intervient en devenant propriétaire de secteurs d'activités comme la distribution de l'électricité et du gaz naturel, les systèmes de téléphone et de transport qui ne peuvent être fournis de façon efficace par plus d'un fournisseur dans un marché particulier. On retrouve également dans cette catégorie les tentatives visant à restreindre la domination d'un marché par un oligopole.

b) Le développement du pays. Les gouvernements créent des entreprises publiques à tendance oligopoliste afin de promouvoir l'unité politique. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et Air Canada en sont des exemples car elles ont été créées pour unir le pays.

c) Le développement régional. Un gouvernement intervient afin de promouvoir la création d'emploi, le développement des industries secondaires et le soutien des petites entreprises locales situées dans des régions précises du pays. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont tenté de telles expériences. Par exemple, la mise de fonds directe dans l'industrie (SIDBEC) et l'investissement dans l'infrastructure (British Columbia Railway).

d) L'aide financière. Les gouvernements achètent des sociétés privées en faillite dans l'absence d'acheteurs, et ce, pour maintenir l'emploi, promouvoir le développement d'une technologie particulière et assurer la disponibilité de produits ou de services précis. Par exemple, la Sidney Steel Corporation et la Cape Breton Development Corporation.

e) Les entreprises nouvelles. Il s'agit d'entreprises dans lesquelles le gouvernement s'est engagé afin de mettre au point une technologie jugée trop hasardeuse pour l'entreprise privée à cause de l'incertitude face au taux de rendement ou parce que le gouvernement veut exercer un contrôle étroit sur le développement d'une technologie précise comme la technologie du nucléaire (EACL).

f) Perception de loyer. Le gouvernement créera des sociétés d'État par l'entremise desquelles il peut obtenir sa juste part de la vente des ressources naturelles. La Potash Corporation of Saskatchewan et la British Colombia Petroleum Corporation en sont des exemples.

Il y a également d'autres raisons (présentées dans d'autres études citées dans Prichard, 1983, p. 41 et 149) qui sont, notamment :

a) Une façon d'être une fenêtre ouverte sur l'industrie dans le sens où une société d'État peut servir de concurrent modèle à l'entreprise privée et du même coup permettre au gouvemement de mesurer le rendement et le comportement de l'industrie privée (ex. : Petro Canada).

b) La stabilisation ou la mise en valeur de prix ou de revenus particuliers, par exemple : l'Office canadien de commercialisation des oeufs, la Commission canadienne du blé.

c) La réalisation de l'unité culturelle, par exemple : Radio Canada et l'ONF.

d) La réglementation et la distribution des produits dont le coût social est élevé, par exemple : Loto Canada, Sociétés provinciales des alcools.

Voilà autant de raisons de promouvoir la croissance des entreprises publiques au Canada et à l'échelle internationale. Toutefois, certaines de ces raisons ont compté plus que d'autres à différentes époques. Par exemple, le développement du pays a été pour le Canada un facteur important au cours du siècle dernier et au début de notre siècle. D'autre part, une fenêtre ouverte sur l'industrie est un facteur plutôt récent dans la création des entreprises publiques. Le développement du pays, le développement régional et l'aide financière ont motivé la création et l'existence de Canadien National.

Il est généralement admis que ces motifs étaient légitimes et valides au moment de la création de ces sociétés d'État mais, dans la plupart des cas, ces sociétés continuent d'être la propriété de l'État même si les besoins dont elles témoignaient à l'origine n'existent plus. On pourrait conclure à une forte inertie politique et institutionnelle. Dans certains cas, la direction des sociétés d'État se sentait plus à l'aise sous la protection de l'État qu'en concurrence commerciale avec les autres entreprises privées. De plus, les syndicats ont sans doute éprouvé plus de sécurité avec les sociétés d'État qu'avec les entreprises privées. Les gouvemements qui prévoyaient des problèmes politiques avec les régions et les syndicats n'étaient pas prêts à donner à la "privatisation" la priorité à leur ordre du jour. Dans la même veine, certaines bureaucraties ont sans doute apprécié traiter avec les sociétés d'État et jusqu'à un certain point contrôler de si vastes entreprises. Il est arrivé quelquefois que même les

utilisateurs et les clients de ces sociétés d'État aient eu une plus grande confiance dans les prix et les services fournis par ces sociétés publiques.

Cependant, de graves questions ont été soulevées au cours de la dernière décennie sur l'obligation de rendre compte et sur le contrôle des sociétés d'État, et sur la nécessité de continuer d'exister comme entreprises publiques. Les préoccupations des années 1970 sur la productivité économique, l'aptitude à faire face à la concurrence internationale, l'inflation et les déficits des gouvernements ont obligé la plupart des gouvernements occidentaux à réévaluer leur intervention et à se demander jusqu'à quel point ils doivent continuer d'intervenir dans le marché. Au Canada, l'attention s'est portée principalement sur les sociétés d'État. Tout d'abord, on a proposé que le gouvernement introduise de nouvelles méthodes de contrôle afin d'accroître l'efficacité des sociétés. Puis, on a suggéré que certaines sociétés d'État soient privatisées car il était devenu évident qu'elles n'étaient plus indispensables à la satisfaction des besoins pour lesquels elles avaient tout d'abord été créées. Dans la discussion subséquente, nous porterons notre attention sur ces deux propositions de réforme.

2.2 La responsabilité

Au début des années 1970, on s'est beaucoup interrogé dans divers milieux sur les lacunes de la gestion et du contrôle financier des sociétés d'État dont l'exploitation se déroulait dans une absence complète de politiques. Cependant, ce sont les critiques sévères formulées par le Vérificateur général dans son rapport de 1976 qui ont obligé le gouvernement à prendre certaines mesures afin d'améliorer la situation. Le Vérificateur général a déclaré que dans le cas de la majorité des sociétés d'État dont il avait fait la vérification, "la gestion et le contrôle financier sont faibles et inefficaces. En outre, la coordination et l'orientation provenant des organismes centraux du gouvernement visant les pratiques de gestion et de contrôle financiers n'existent pratiquement pas dans ces sociétés". Il s'ensuivit alors bon nombre d'initiatives fédérales dignes de mention : le document *Corporations de la Couronne : direction, contrôle, imputabilité* (1977) publié par le Bureau du Conseil privé, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (le rapport Lambert 1979), le dépôt du projet de loi C-27 par le gouvernement conservateur sur les sociétés de la Couronne (1979) et enfin le projet de loi C-24 à l'égard des sociétés d'État, adopté par le Parlement en juin 1984 à titre de modification à la *Loi sur l'administration financière*. Ce dernier projet de loi sert maintenant de guide de responsabilité financière pour les sociétés d'État du gouvernement fédéral. De plus, d'autres changements institutionnels ont eu lieu au niveau fédéral comme la création d'un groupe mixte de sociétés d'État sous la direction du ministère des Finances et du Conseil du Trésor.

Le rapport de la Commission Lambert a été un document marquant et a depuis servi de fondement à de nombreux changements. Certaines des propositions et des modifications qu'il contenait par rapport à CN sont discutées dans les prochains paragraphes.

Tout d'abord, le document pose qu'il est essentiel qu'une société d'État ait un mandat clairement défini pour permettre au gouvernement

d'exercer un contrôle efficace et de formuler des critères de rendement et d'évaluation. Un tel mandat ferait en sorte que "la nature de la mission, les objectifs à atteindre et les pouvoirs devant être délégués soient définis clairement" (Lambert, page 381). En réalité, le projet de loi C-24 interdit à toute société d'État mère et à ses filiales d'exercer une activité "incompatible avec les buts pour lesquels la Société a été constituée" (art. 104). De plus, Gordon affirme que "les entreprises gouvernementales doivent satisfaire tant l'intérêt public que les objectifs commerciaux. Le fait que ces objectifs sont généralement mal définis complique l'administration des entreprises de l'État et rend cette gestion plus difficile à évaluer. Ces deux facteurs réduisent l'efficacité d'une société" (p. 212).

De plus, en ce qui a trait à la création des filiales, le rapport recommande qu'elles soient approuvées dans la loi constitutive de la société mère et que la création ou l'acquisition des filiales reçoive l'autorisation préalable du gouverneur en conseil. Ces recommandations ont été enchâssées dans le projet de loi C-24 et elles s'appliquent même à l'acquisition d'actions d'une société par une société d'État. La validité de ces dispositions a cependant été fortement contestée "(...) lors de prise de contrôle (...) la création de filiales servant à acheter anonymement des actions sur le marché peut être une partie importante d'une stratégie efficace de prise de contrôle. Exiger que la formation d'une filiale soit approuvée par le gouverneur en conseil pourrait occasionner à cet égard des délais et une publicité très néfastes" (Trebilcock et Prichard, 1983, p. 81).

Le projet de loi C-24 prévoit également un processus d'approbation du budget d'exploitation et du budget d'investissement par le Conseil du Trésor et l'approbation du plan d'entreprise par le gouverneur en conseil. Les rôles du ministre de tutelle et du ministre des Finances y sont également définis.

Enfin, la disposition relative aux directives gouvernementales à l'endroit des sociétés d'État a fait l'objet d'une grande attention. En principe, ce pouvoir est en général acceptable dans la mesure où il est peu utilisé. Toutefois, on se demande si les sociétés d'État doivent être indemnisées lorsque ces directives entraînent des frais identifiables supplémentaires. Le livre bleu du Bureau du Conseil privé et le rapport de la Commission Lambert recommandent cette indemnisation et le projet de loi C-27 la rend même obligatoire. Cette suggestion a suscité une importante controverse (Garant, page 52, Tupper et Doern, page 39 et Trebilcock and Prichard, page 83). On se demande pourquoi on devrait indemniser les sociétés d'État dans la poursuite d'objectifs déficitaires si ces objectifs font partie d'un mandat global à titre d'instruments de la politique gouvernementale? On reconnaît généralement que l'indemnisation pourrait inciter les sociétés d'État à changer leur comportement de façon à faire augmenter les subventions du gouvernement. De plus, il est important de souligner que la plus récente modification apportée à la *Loi sur l'administration financière* (projet de loi C-24) n'exige pas cette indemnisation même si elle prévoit des instructions de la part du gouverneur en conseil à l'endroit des sociétés d'État mère. Cependant, il n'est pas interdit au gouvernement d'indemniser des sociétés d'État lorsque dans sa sagesse, il juge approprié de le faire.

2.3 La privatisation

La privatisation est la deuxième tentative de réforme majeure à l'égard des sociétés d'État. La privatisation signifie généralement le transfert des fonctions des entreprises du secteur public au secteur privé. Dans le contexte du présent document, la privatisation signifie la vente en tout ou en partie des actions d'une entreprise publique au secteur privé; la liquidation d'une entreprise de l'État et la transmission de la propriété de son actif au secteur privé; la liquidation totale ou partielle d'une société dont les fonctions ou une partie des fonctions seront prises en charge par le secteur privé ou par des contrats avec le gouvernement; ou la liquidation d'une société sans qu'il existe de possibilité que le secteur privé prenne la relève.

La privatisation est devenue un point central d'intérêt au niveau fédéral lors de l'élection du Parti conservateur en 1979 car celui-ci voulait se défaire de certaines sociétés d'État conformément à son discours préélectoral. Après l'élection du gouvernement libéral en 1980, on a moins insisté sur la privatisation. Cependant, l'idée n'a pas été totalement abandonnée. À titre d'exemple, on peut citer le plan de vente de la Société des transports du Nord Limitée envisagé assez sérieusement par le gouvemement libéral.

La discussion porte ici sur les sociétés d'État dites commerciales comme CN, c'est-à-dire des entreprises publiques qui vendent leurs services et leurs produits au public à un certain prix; il s'agit aussi d'entreprises dont la gestion doit être motivée par des intérêts commerciaux et à l'égard desquelles le gouvernement s'attend à récupérer une partie importante des coûts; il peut s'agir de monopoles ou d'oligopoles ou encore d'entreprises en concurrence directe avec certaines sociétés du secteur privé.

Plusieurs questions ont été soulevées dans ce qui s'écrit sur la privatisation des sociétés d'État. À l'égard de la performance économique, on se demande si les sociétés d'État peuvent être à la hauteur et réussir aussi efficacement que leur contrepartie du secteur privé? Ou, comme on l'entend généralement, sont-elles inférieures au secteur privé? Quel est le changement qui peut permettre de conclure que certaines sociétés d'État ne sont plus les instruments privilégiés de l'intervention gouvernementale? Enfin, existe-t-il d'autres instruments plus efficaces pour répondre aux objectifs d'intérêt public toujours valides qui, jusqu'ici, ont été atteints par ces sociétés d'État?

2.3.1 L'argument de l'efficacité économique

En ce qui a trait à l'efficacité, les partisans de la privatisation croient fermement que la propriété privée est nettement supérieure à la propriété publique et ils puisent leurs arguments dans les articles de Public Choice et, en particulier, dans le document intitulé "Property Rights

Approach"*. Ce recueil théorique part de l'observation que les droits de propriété sont plus facilement cessibles dans l'entreprise privée que dans l'entreprise publique. De plus, on y avance une série d'hypothèses sur le comportement de l'entreprise publique par rapport à l'entreprise privée :

1) Les gestionnaires publics sont davantage portés à maximiser leurs avantages financiers et non financiers par l'entremise de la croissance, en particulier si les pressions visant à maximiser le profit sont réduites.

2) Ils ont tendance à choisir des lignes de conduite qui ne favorisent pas la prospérité (assujetties aux limites imposées par les pertes) afin d'obtenir le plus grand appui politique possible et d'encourager encore plus la croissance de la demande.

3) Ils choisissent en général d'appliquer un taux d'escompte inférieur qui à son tour entraîne la surcapitalisation ou l'expansion extrême de la capacité de production.

4) Ils ont tendance à retarder les activités innovatrices.

5) Ils sont plus portés à recourir à l'interfinancement parmi les groupes d'utilisateurs.

6) Les coût individuels et les recettes marginales sont moins étroitement liés dans les entreprises publiques que dans les entreprises privées.

7) Ils sont timides devant les investissements qui comportent des risques.

8) Ils ont tendance à être moins responsables envers leur clientèle et à offrir des produits et des services moins différenciés.

Ce qui précède semble appuyer l'hypothèse selon laquelle l'entreprise privée doit être plus efficace que l'entreprise publique. Or, les résultats des études empiriques ne sont pas concluants. Même si certaines indications appuient l'hypothèse voulant que la propriété privée soit plus efficace, d'autres témoignages suggèrent que ce type de propriété n'aboutit pas nécessairement à une différence dans le rendement. En réalité, certaines études suggèrent que le rendement est beaucoup plus étroitement

---

* ALCHIAN et KESSEL, 1962. Voir BORCHERDING, 1983, pages 126 à 136, pour une analyse de "Property Rights Approach" dans la perspective des sociétés d'État.

liée à la structure de marché et à la réglementation de l'industrie plutôt qu'au type de propriété. Certains résultats de ces études sont présentés ci-dessous*.

Dans ses études sur les compagnies aériennes, Jordan (1982a, 1982b) n'a trouvé aucune différence importante ou systématique relative à l'efficacité entre, d'une part, Air Canada et, d'autre part, CP Air et trois grands transporteurs de ligne américains avant l'entrée en vigueur de la déréglementation. De plus, il n'a constaté aucune différence au niveau de l'efficacité entre le gouvernement et les transporteurs de lignes privés en Australie. En appliquant une démarche différente et plus quantitative à l'égard des coûts et de la production des compagnies aériennes, Gillen, Oum et Tretheway (1984) ont conclu qu'Air Canada a été moins efficace que CP Air, Nordair et peut-être même Pacific Western durant la période de 1969 à 1981. Cette situation a été attribuée à un degré accru de capacité excédentaire dans le cas d'Air Canada, et pourrait ne pas être nécessairement due au fait qu'il s'agit d'une entreprise publique.

Deux études, réalisées par Caves et Christensen (1980) et par Caves, Christensen, Swanson et Tretheway (1982) sur la productivité globale des facteurs (PGF) dans l'industrie ferroviaire, contestent l'hypothèse des "droits de propriété" selon laquelle l'exploitation des entreprises publiques est moins efficace par rapport aux coûts que l'exploitation des entreprises du secteur privé. La principale conclusion de la première étude sur la productivité et le rendement d'éléments publics et privés de l'industrie ferroviaire canadienne met en lumière les faits suivants : l'exploitation ferroviaire de CN, entreprise publique, affiche un taux de croissance plus élevé selon la PGF pour la période de 1956 à 1979 et un taux de la PGF un peu plus élevé après 1967 que ceux du CP, entreprise privée. Les auteurs soutiennent que leurs conclusions diffèrent de celles des autres études à cause de la concurrence intense et envahissante qui existe dans le marché des produits. Devant l'agressivité de la stratégie de marketing de CP et l'adoucissement de la réglementation des tarifs vers le milieu des années 1960, la direction de CN s'est mise à la recherche intense de solutions rentables. Leurs données tendent à confirmer cette interprétation.

Les conclusions de la deuxième étude viennent appuyer le principe selon lequel les restrictions imposées par la réglementation sur la liberté commerciale et non le type de propriété découragent les directions d'entreprise d'adopter des politiques de rentabilité. Selon leurs calculs, vers le milieu des années 1950, CN et CP affichaient un taux de la productivité globale des facteurs d'exploitation du chemin de fer nettement inférieur à celui de tous les principaux chemins de fer américains de classe I; à la fin des années 1960, les transporteurs canadiens rapportaient sans exception des niveaux et des taux de croissance de la productivité plus élevés. Les auteurs soutiennent que les améliorations observées dans la productivité étaient uniquement dues à l'adoucissement d'une réglementation

---

* Pour un examen exhaustif de ces études, voir BORINS et FOOTMAN, 1985, et BORCHERDING, 1983.

stricte des tarifs au Canada. Cependant, Heaver et Waters (1982) ne sont pas d'accord pour conclure que la réglementation des tarifs était l'unique facteur responsable de la différence dans la productivité.

L'étude effectuée par Denny, de Fontenay et Werner (1983) compare le rendement de la productivité de sociétés privées et publiques provinciales dans l'industrie canadienne des télécommunications. Leurs résultats indiquent qu'en 1967, la productivité globale des facteurs de l'Alberta Government Telephones (AGT) était de 25 pour cent inférieure à celle de Bell Canada entreprise privée. En 1978, l'AGT affichait un taux de la productivité de sept pour cent supérieur à ceux des entreprises privées, Bell Canada et British Columbia Telephones. Les auteurs expliquent que l'amélioration de la productivité chez AGT est le résultat d'augmentations dans le rendement de la main-d'oeuvre. Une étude plus récente de Denny (1984), moins élaborée cependant au niveau de l'analyse de la productivité, ne constate aucune différence systématique entre les entreprises privées et publiques à partir d'un vaste échantillonnage de sociétés de téléphone.

Dans l'industrie pétrolière, Borins et Boothman (1985) citent la conclusion d'une étude du U.S. General Accounting Office selon laquelle avant 1979, Petro Canada était comparable aux entreprises du secteur privé dans les domaines de l'exploration et de la production pétrolières. McFetridge (1985) cite pour sa part une étude plus récente qui conclut que de 1977 à 1983 et selon la plupart des mesures, le rendement financier de Petro Canada était inférieur à celui d'un présumé "modèle repère" de l'industrie (Halpern, Plourde et Waverman 1984, p. 79). Il souligne cependant que la différence de rendement peut être causée, du moins en partie, par l'évaluation de l'actif; l'actif de Petro Canada est comptabilisé selon les coûts en vigueur au moment de son acquisition à la fin des années 1970 plus le taux d'inflation, en comparaison de l'actif de l'industrie comptabilisé à sa valeur initiale et, par conséquent, inférieure d'acquisition.

Laux et Molot (1981) ont comparé le niveau d'efficacité de Potash Corporation of Saskatchewan et de ses contreparties du secteur privé. Ils ont conclu que ni la gestion des mines individuelles ni le fondement de leur exploitation a changé depuis la nationalisation et que tous les intéressés considèrent la PCS comme un "concurrent dynamique et prospère".

2.3.2 Les modifications apportées à l'argument des objectifs et des instruments*

Les sociétés d'État ont été créées pour répondre aux objectifs ponctuels des gouvernements. Cependant, en raison quelquefois des circonstances différentes survenues à une date ultérieure, rien n'exige ni ne justifie plus que le gouvernement continue d'être le propriétaire de ces sociétés. Ces changements peuvent être d'ordre politique, social ou économique. De plus, il se peut que le mandat d'une société d'État, une fois exécuté, devienne superflu et ne serve plus l'intérêt public. Par exemple, CN était vue au début comme le bâtisseur du pays qui assurerait un système efficace de transport servant à unifier le pays et à répondre aux objectifs

---

* Voir TREBILCOCK et PRICHARD, p. 91.

économiques régionaux. Le gouvernement a créé CN pour aider financièrement les chemins de fer canadiens en faillite et assurer la continuité des services de transport dans l'intérêt national. On peut dire maintenant que les objectifs gouvernementaux du début ont été entièrement satisfaits. On peut alors se demander s'il existe encore des raisons pour que CN continue d'être la propriété de l'État. Quels sont les objectifs publics nouveaux ou actuels qui exigeraient que le gouvernement continue d'être propriétaire de CN? Si CN était à l'heure actuelle une entreprise privée comme CP, est-ce que le gouvemement tenterait d'étatiser CN et si oui, en réponse à quels objectifs d'intérêt public? Est-ce l'inertie politique ou la crainte d'une réaction publique défavorable qui maintient le statu quo? Nous reviendrons à cette question dans la dernière partie de ce rapport.

La privatisation peut également être le résultat d'une décision gouvernementale visant à remplacer une société d'État par des instruments plus efficaces pour atteindre ces mêmes objectifs d'intérêt public. Dans certains cas, le gouvernement pourrait toujours atteindre ses objectifs après la privatisation au moyen d'une réglementation et (ou) de contrats de subventions. Cependant, il faut souligner que ces derniers instruments pourraient augmenter de façon importante les frais d'opération entre le gouvernement et la société et que dans certains cas, ils ne répondraient pas pleinement aux objectifs du gouvernement. Prenons par exemple le cas d'une société d'État de transport; un accord entre le gouvernement et la direction de la société pourrait donner lieu à la fourniture d'un service efficace dans une région, et ce, sur une base non commerciale. La société d'État répondrait aux souhaits du gouvernement sans qu'il soit nécessaire de passer par un lourd processus d'échange d'information et de vérification. Cependant, après la privatisation, le gouvernement devrait conclure une entente contractuelle précisant de façon détaillée le niveau et la portée des services et des prix et effectuer ensuite une vérification élaborée. La direction de la société privée, responsable devant ses actionnaires privés et soucieuse de leurs préoccupations à l'égard du bénéfice net, aurait tendance à exécuter le contrat d'une façon rigoureuse afin d'en tirer le maximum de profits. D'autre part, si le gouvernement tente de réaliser ses objectifs en réglementant le secteur privé, cette même réglementation entraînera à son tour des frais accrus d'opération, exigera une terminologie définie et précisée avec le plus grand soin, peut-être aussi une nouvelle loi sans oublier tout le processus bureaucratique nécessaire à sa mise en oeuvre. Or, dans les situations où il est encore nécessaire d'atteindre des objectifs d'intérêt public, la privatisation occasionnerait vraisemblablement des frais d'opération accrus. Par conséquent, il est important que tous ces frais soient comptabilisés et évalués avant la privatisation afin de s'assurer que les avantages de la privatisation dépasseront tous les frais virtuels d'opération.

Chapitre 3

CN ET LES QUESTIONS DE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Les deux premières parties de ce document traitaient de l'organisation de CN, de sa position dans le marché, des préoccupations générales d'intérêt public et de l'orientation future des sociétés d'État, y compris les propositions précises de réforme à l'égard de l'obligation de rendre compte et de la privatisation. Cette partie abordera maintenant les questions relatives aux politiques telles qu'elles s'appliquent à CN et dont il a été question dans les déclarations ministérielles, dans les propositions majeures présentées par la direction de CN ainsi que dans les diverses analyses parues dans les médias ou dans les documents universitaires. Il s'agit notamment du mandat et du rôle de CN, de la diversification, du ratio croissant d'endettement, de l'indemnisation pour les services publics commandés et enfin de la privatisation.

3.1 Le mandat de CN

Le statut de CN comme société d'État signifie que le gouvernement a besoin de CN comme instrument de politique gouvernementale dans l'atteinte des objectifs de cette politique. On pourrait tout d'abord s'attendre à ce que les objectifs de la politique gouvernementale soient enchâssés dans une déclaration qui décrive le mandat de CN et qui justifierait le fait que CN continue d'être une société d'État. Les trois principales sources relatives au mandat de CN sont : la *Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada*, le plan d'entreprise de CN et le document *Aller sans entraves*.

La *Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada* énumère les activités dans lesquelles CN peut s'engager. La gamme de ces activités est très large et la Loi est libérale. La Loi ne prévoit aucune orientation ou initiative précise à l'intention de CN dans l'accomplissement de ses obligations publiques; elle n'impose pas non plus d'objectifs publics à CN. De plus, la loi actuelle (projet de loi C-24) exige l'autorisation préalable du gouvernement pour la création de filiales, pour l'acquisition d'actions, qui ferait en sorte que le gouvernement devienne propriétaire, ou encore pour l'aliénation d'actions. En réalité, cela suggère que le rôle de CN comme société d'État sera ce que le gouvernement du moment en décidera.

Ensuite, le document *Aller sans entraves*, publié par le ministre des Transports en juillet 1985, comprend une série de propositions sur de nouvelles orientations dans la politique relative au transport. Le document déclare que "les sociétés de la Couronne devront être dirigées économiquement et efficacement tout en se comportant en 'bon citoyen corporatif'. (...) Les sociétés de la Couronne n'auront pas le droit de fixer leurs prix sur une base non commerciale et de s'engager dans des opérations commerciales non rentables. Le gouvernement n'est pas insensible aux critiques à l'effet que des sociétés de la Couronne ont peut-être recours injustement à l'interfinancement dans la poursuite de leurs activités. On tentera, plus particulièrement, de s'assurer que les sociétés de la Couronne oeuvrant dans

le transport en tant que corps constitués se conduisent en bons citoyens." Cette déclaration offre peu d'indications et d'orientation aux sociétés d'État de transport, en particulier CN, sur le caractère public de leur mandat. En réalité, une telle déclaration encourage encore plus les objectifs commerciaux de CN. Bien peu de choses suggèrent dans cette déclaration que CN doit se comporter de manière autre que CP dans sa poursuite des objectifs de la politique gouvernementale.

Le plan d'entreprise de CN offre davantage de précisions sur le mandat de CN qui consiste à "assurer des services de transport et des services connexes efficaces et à prix abordables, répondant aux besoins du marché, tout en faisant fructifier les actifs de la compagnie dans l'intérêt de son principal actionnaire, le peuple canadien, et, ce faisant, de favoriser la santé économique de la nation". CN doit "avoir comme principal objectif d'obtenir des résultats financiers stables à long terme et comparables à ceux du secteur privé". De plus, CN est "une entreprise pleinement exposée aux exigences du marché (...) et doit pouvoir gérer ses biens de façon qu'ils produisent un rendement satisfaisant"*.

Par conséquent, le document *Aller sans entraves* et le plan d'entreprise de CN s'accordent parfaitement sur l'importance de promouvoir les objectifs commerciaux de CN. Cependant, cette uniformité de pensée est peu utile lorsqu'il s'agit de rationaliser le rôle public joué par CN, de rendre cette société différente des autres sociétés privées, comme CP, et de justifier son statut de société d'État. Nous nous trouvons ici face à un vide dans l'établissement de la politique gouvememental. Si CN doit demeurer un instrument de la politique gouvernementale aux fins du développement du Canada, "(...) nous devons définir, en des termes précis, la nature du développement du pays et le nouveau rôle de CN dans ce développement. Cela signifie aussi qu'il faut énumérer de façon beaucoup plus détaillée les objectifs économiques et sociaux que CN doit servir à titre d'instrument de la politique gouvernementale"**. À l'heure actuelle, il n'existe pas de déclaration sur la définition du rôle public de CN.

On peut se demander si une définition claire du rôle public de CN limiterait inutilement la liberté et la marge de manoeuvre de l'administration de CN et de son actionnaire. S'il y a des avantages certains à attribuer un rôle public souple et imprécis à CN, cela entraînerait des coûts également, surtout à la lumière des pertes subies par certaines divisions de CN et sans oublier les mesures radicales prises par le gouvemement pour réduire son propre déficit. Comment la direction de CN et le gouvernement peuvent-ils expliquer au public et au contribuable l'écart entre les profits de CN et ceux de ses concurrents du secteur privé s'ils ne brandissent pas quelques objectifs publics non commerciaux importants que CN doit d'abord servir?

---

* *CN Corporate Plan*, 1985-1989, p. 1.

** E. MAROTI, 1985.

3.2 Diversification/acquisitions

CN a un portefeuille fort diversifié qui comprend la fourniture de services dans les domaines des chemins de fer, des transports, des hôtels, des communications et de l'exploration pétrolières, etc.*.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, la loi (projet de loi C-24) impose des restrictions à la création d'autres filiales et à l'acquisition d'actions en exigeant au préalable l'autorisation gouvernementale. Cette exigence peut être très ennuyeuse pour CN, plus particulièrement dans la perspective de l'orientation commerciale de CN. En réalité, elle peut brimer l'initiative et l'imagination de son administration. Sur le marché, toute opération qui vise à acquérir le capital-actions d'une compagnie privée doit être effectuée avec discrétion et célérité. Exiger une autorisation gouvernementale préalable occasionnerait des délais qui pourraient être extrêmement néfastes pour CN ou toute autre société.

Il serait beaucoup plus efficace si l'actionnaire de CN dotait celui-ci de lignes directrices qui le guideraient dans ses possibilités d'action lors de l'acquisition des actions de sociétés privées, et ce, sans autre autorisation préalable du gouvernement. Le gouvernement pourrait formuler à l'égard de CN des lignes directrices qui lui donneraient la liberté d'acquérir des actions tant et aussi longtemps qu'elle développe des domaines précis, c'est-à-dire qu'elle pratique l'intégration verticale (par exemple, la sidérurgie, la robotique et les terminus portuaires). Les mêmes lignes directrices pourraient dissuader de pratiquer l'intégration horizontale. Cette solution serait suffisamment souple et saurait inciter CN à jouer le jeu corporatif selon les mêmes règles de base que les autres sociétés privées. Par la suite, CN présenterait un rapport détaillé qui expliquerait les motifs de ses acquisitions. En outre, on procéderait à une évaluation réelle de la façon dont l'administration de CN joue son rôle à l'égard de la politique gouvernementale, de la façon dont elle se conforme aux lignes directrices qui lui ont été dictées, et ce, dans la mesure où le gouvernement lui accorde la liberté nécessaire pour agir de façon indépendante dans le cadre de ces lignes directrices et dans les limites des contraintes similaires qui s'appliquent à ses concurrents du secteur privé.

À l'heure actuelle, c'est plutôt la situation contraire qui existe car, d'une part, il y a une absence généralisée de lignes directrices face aux objectifs de la politique gouvernementale à l'endroit de CN, tandis que, d'autre part, d'importantes restrictions sont imposées aux décisions des gestionnaires de CN, ce qui a pour conséquence de décourager les idées nouvelles et la créativité. L'obligation de rendre compte serait certainement mieux servie si le gouvernement dotait CN d'un mandat et de lignes directrices conformes à l'intérêt public et si l'administration de CN jouissait d'une liberté adéquate tout en sachant qu'une évaluation subséquente aurait lieu sur la façon dont elle répond aux lignes directrices gouvernementales.

---

* Tableau 1.

3.3 Directives et indemnisation

Par le passé, le gouvernement a donné des directives à CN, soit par des mécanismes officiels comme une lettre signée par le ministre, soit par des discussions informelles entre le ministre et la direction de CN. Un exemple récent a eu lieu en 1981 lorsque le ministre du Transport a demandé par écrit à CN de se conformer aux lignes directrices de 5 et 6 pour cent relatives à l'administration des prix présentées dans le budget. On a cependant peu utilisé ce genre de directives.

Le projet de loi C-24 prévoit l'officialisation d'un processus de publication des directives et précise le rôle du ministre de tutelle, du gouverneur en conseil et le dépôt des directives au Parlement. Cependant, certains inconvénients sont associés à cette officialisation. On prévoit qu'elle augmentera les coûts d'opération suite à la publication des directives; il y aura sans doute un besoin plus grand de consultation et de coordination entre la direction de CN, le personnel du ministère des Transports et les organismes du gouvernement; la nécessité de déposer le document en Chambre augmentera le délai préalable à l'entrée en vigueur des directives; les directives officialisées pourraient réduire le degré des communications non officielles entre CN et le gouvernement et diminuer par conséquent la compréhension des grandes lignes et de l'orientation du gouvernement et l'aptitude de CN à y répondre; enfin, dans les cas où le gouvernement désirerait que CN fasse l'acquisition de l'actif de sociétés privées, les directives officielles pourraient empêcher CN d'agir d'une façon suffisamment rapide et confidentielle pour le marché.

Voici quelques-uns des avantages de l'officialisation des directives : elles deviendraient probablement moins fréquentes; il y aurait sans doute un plus grand besoin de relier ces directives au mandat et au rôle de CN; elles donneraient lieu à un niveau supérieur de responsabilité tant de la part du gouvernement que de l'administration de CN; elles permettraient aussi la mise au point d'une meilleure grille d'évaluation pour juger l'efficacité de la gestion de CN.

La prochaine question importante mais controversée consiste à savoir si CN et d'autres sociétés d'État doivent être indemnisées lorsque la mise en oeuvre des directives gouvernementales donne lieu à des coûts identifiables supplémentaires. Comme je le mentionnais au début, le rapport de la Commission Lambert recommandait cette indemnisation et le projet de loi C-27 l'a rendue obligatoire. Cependant, par la suite, le projet de loi C-24 a fait marche arrière par rapport à l'indemnisation obligatoire, en s'appuyant sur un examen récent de la question par le gouvernement qui concluait que l'indemnisation obligatoire n'était pas souhaitable.

Enfin, la question a de nouveau été étudiée par le document ***Aller sans entraves*** qui prône l'indemnisation obligatoire : "La législation révisée comportera des dispositions sur l'indemnité à accorder pour les services publics commandés (...)" (p. 21). Une fois de plus, le balancier de la politique gouvernementale a oscillé entre le retrait de l'indemnisation obligatoire préconisé par les dernières modifications législatives approuvées par la Chambre des communes (projet de loi C-24) et la proposition du ministre des Transports d'indemniser les transporteurs. Cela a pour effet de

créer une certaine confusion et entraîne un traitement inégal des sociétés d'État active dans le domaine du transport par rapport aux autres sociétés d'État du gouvernement.

L'indemnisation obligatoire soulève bon nombre de questions et d'incertitudes importantes en ce qui a trait à son efficacité. Tout d'abord, elle remet en question le rôle de CN comme société d'État dans l'atteinte des objectifs de la politique gouvernementale. Si CN est indemnisée pour des services publics commandés, qu'est-ce qui la distinguera des autres sociétés privées et quelle sera sa raison pour continuer d'être une société d'État? Deuxièmement, cette mesure peut avoir des répercussions très importantes sur les incitations nécessaires à la gestion de CN. Au lieu de faire de son mieux pour réaliser les objectifs de la politique gouvernementale tels qu'elle les perçoit, la direction de CN attendra de recevoir une directive gouvernementale et les indemnités connexes, et ce, même dans les domaines d'activités où CN sait qu'elle joue un rôle légitime comme société d'État. Il se pourrait également que la direction de CN ne fasse pas d'effort productif pour maximiser ses objectifs non commerciaux si on ne lui demande pas de le faire, afin d'obtenir une indemnisation. Troisièmement, au lieu de prendre des initiatives précises, CN pourrait présenter plutôt des propositions dans son plan d'entreprise, en souhaitant que le gouvernement lui prescrive d'aller de l'avant en retour d'une indemnisation. Quatrièmement, il sera difficile de calculer les coûts identifiables supplémentaires suite aux directives gouvernementales. La direction de CN pourrait avoir intérêt à surévaluer les coûts des directives afin d'obtenir plus d'indemnités et agir à cet égard comme toute autre société privée.

Plutôt que d'exiger l'indemnisation, il serait plus efficace et moins controversé si les rapports annuels de CN reconnaissaient en bonne et due forme ces directives et joignaient une explication sur la baisse des profits ou les pertes qui en résultent. La société pourrait également évaluer les coûts des directives mais seulement lorsqu'ils sont facilement identifiables. Aux fins de l'évaluation et de la vérification, cette reconnaissance suffirait amplement sans pour autant nuire aux mesures incitatives nécessaires à l'administration de CN.

Officielles ou non, les directives gouvernementales à l'endroit de CN et les indemnités subséquentes pourraient également avoir des répercussions sur ses concurrents, CP Rail et l'industrie du camionnage, lorsqu'il s'agit des tarifs, des conditions de service ou des salaires. Si CN reçoit des indemnités, ses concurrents soutiendront à juste titre qu'ils devraient également être indemnisés pour les conséquences néfastes engendrées par les directives du gouvernement à l'endroit de CN. Cette situation soulève d'autres problèmes sur les coûts des répercussions des directives pour tous les transporteurs concurrents; elle soulève également de façon significative la question du montant de l'indemnité.

Pour conclure, on prévoit que l'officialisation des directives améliorera la consultation et la coordination entre le gouvernement et CN et donnera lieu à une plus grande responsabilité de la part de CN. Toutefois, on entretient des doutes sur l'efficacité de l'indemnisation obligatoire à cause des coûts qui résulteront de ces directives. Il serait préférable de

consentir une indemnisation libérale conforme à l'esprit du projet de loi C-24.

3.4 Les besoins en capital de CN

Les sources de financement de CN sont les capitaux propres, l'endettement et les bénéfices non répartis - cela se différencie peu des sociétés privées. Cependant, des différences dignes de mention et plutôt controversées existent entre CN et ses concurrents du secteur privé et ont trait à la capacité d'endettement et d'obtention des capitaux propres discutée un peu plus loin dans ce chapitre. Tout d'abord, nous concentrerons notre attention sur l'importance du ratio d'endettement de CN qui actuellement est d'environ 50:50.

Le ratio d'endettement est une mesure d'appréciation de l'équilibre financier d'une société. Un ratio d'endettement élevé par rapport à la norme suggère que la société a trop de dettes et est soumise à des obligations fixes très élevées pour rembourser ses dettes. Par conséquent, cette situation peut entraver la liberté des gestionnaires à l'égard de l'expansion de capital et des acquisitions. Les opérations spéculatives hasardeuses où l'on prévoit que les paiements seront substantiels sont mises de côté. Une diminution de la cote de crédit de l'entreprise dans les marchés de capitaux peut en résulter et donner lieu à des coûts d'emprunt plus élevés lors des besoins ultérieurs de capitaux. Dans une certaine mesure, tous ces facteurs s'appliquent également aux sociétés d'État commerciales, y compris CN. Des raisons supplémentaires expliquent aussi pourquoi CN veut avoir un ratio d'endettement qui corresponde à la norme reconnue par le marché, c'est-à-dire qui soit environ 40:60. CN désire être traitée par le marché, c'est-à-dire ses concurrents, les expéditeurs et les fournisseurs, comme un partenaire égal plutôt que comme le favori du gouvernement. Cette question est importante pour le moral de la direction dans ses négociations avec les expéditeurs et les autres transporteurs du marché et pour créer des incitations et des attitudes commerciales positives au sein de l'entreprise. En outre, compte tenu de l'éventualité de la privatisation de l'entreprise, la direction désire être perçue dans le marché comme une société dynamique, apte à diriger une vaste entreprise privée et, par conséquent, espère pouvoir participer aux bénéfices qui résulteraient de toute privatisation.

En ce qui a trait aux capitaux propres, on reconnaît généralement que plusieurs sociétés privées ont besoin d'une injection de capital de risque, particulièrement dans les moments de croissance et d'expansion de capital. Les sociétés privées peuvent obtenir des capitaux de risque sur les marchés financiers.

CN n'a jamais obtenu l'autorisation d'obtenir des capitaux de risque privés. Tous les capitaux propres de CN ont été fournis par son seul et unique actionnaire, le gouvernement fédéral. Du point de vue de CN, cela peut créer des problèmes parce que le gouvernement et non le marché dicte le moment et les conditions d'acquisition de nouveaux capitaux. Cela peut être parfois très onéreux pour CN car, comme c'est le cas actuellement, le gouvernement subit des pressions importantes pour réduire son déficit et le financement de CN est loin d'être la seule priorité inscrite à son agenda politique. Si le gouvernement n'offre pas d'injection de capital ou si ces

injections sont insuffisantes pendant plusieurs années, le ratio d'endettement augmentera de façon significative et donnera lieu par la suite à des besoins de refonte massive de capital.

CN a fait jusqu'ici l'objet de trois refontes de capital, en 1937, en 1952 et en 1978. Ces refontes de capital ont été analysées avec méfiance par les concurrents de CN, l'Association canadienne du camionnage et plus particulièrement CP, qui laissent entendre que CN a obtenu un traitement de faveur dont les répercussions ont été fort néfastes pour eux. Toutes deux ont, bien entendu, un intérêt évident à vouloir réduire la disponibilité des capitaux et l'expansion des capitaux pour leur concurrent. CP soutient que, contrairement à son concurrent, CN, elle ne peut obtenir de fonds sur le marché sans tenir compte des coûts ou de son aptitude à rembourser ces fonds; CN, depuis sa fondation en 1922, "a été soulagée par les refontes gouvernementales canadiennes de 7,1 milliards de dollars en dettes et en frais d'intérêts. Il s'agit de la *Loi du National-Canadien et du Pacifique-Canadien*, 1933 (un déficit de 1,23 milliard de dollars), de la *Loi sur la révision du capital des chemins de fer nationaux du Canada* de 1935 (un déficit de 1,8 milliard de dollars), de la *Loi sur la révision du capital des chemins de fer nationaux du Canada* de 1952 (un déficit de 1,5 milliard de dollars), de la *Loi sur la sur la révision du capital des chemins de fer nationaux du Canada* de 1978 (808 millions de dollars). À l'heure actuelle, CN demande au gouvernement de transformer 400 millions de dollars supplémentaires de dettes consolidées en avoirs"*.

Au cours des dernières années, on a fait savoir à diverses reprises que CN aurait besoin d'une autre refonte de capital comme l'indiquent les déclarations suivantes :

> Si (...) on laisse les choses dans l'état où elles sont, CN sera dans l'obligation fort désagréable de retourner à la bonne vieille pratique du temps où il avait trop de dettes. Nous choisirons n'importe quel moyen pour maintenir nos services et pour répondre à la demande de nouvelles capacités ferroviaires...
>
> (...) Notre planification financière actuelle indique que dans cette situation, le ratio d'endettement de CN dépassera le niveau du 40:60. En 1985, nos prévisions les plus optimistes prévoient que le ratio d'endettement atteindra 50:50.
>
> Si on tient compte de ces calculs, le gouvernement devra faire face au début des années 1990 à une société en mauvais état financier et une autre refonte de capital sera nécessaire**.

---

* R. LANDE, 1985, p. 215.

** R. BANDEEN, 4 novembre 1980, Montréal (non publié).

Cette somme de 4 milliards de dollars n'est qu'un minimum. Nous avons retranché tout ce que nous pouvions, mais malgré cela, ce sera juste. Nous ne pouvons pas financer ces dépenses à même ses bénéfices non répartis et nous ne pouvons pas les amortir. Nous devrons donc emprunter des sommes énormes.

Oui, j'ai déjà dit que nous le ferons car nous devons nous assurer que nous aurons la capacité prévue. D'ici à 1990, il nous faudra procéder à une refonte de capital et je crains que nous soyons obligés de revenir devant vous avec un gros déficit. C'est ce qui va se passer si on ne trouve pas de solution*.

Mais si nos pertes continuent à s'accumuler, nous craignons que notre cote baisse. Si cela se produisait, nos possibilités de crédit s'en trouveraient réduites. Je sais que nous contemplons ici le pire, mais si on en arrivait là, il faudrait peut-être que le gouvernement envisage de recapitaliser CN. Toutefois, s'il optait pour cette solution, il faudrait, cette fois, injecter de nouveaux capitaux. Toutes les restructurations financières antérieures n'ont été que des échanges de documents : la substitution d'un capital-actions à la dette courue. Cependant, nous empruntons sur les marchés depuis 1975. Si nous nous trouvons obligés d'appeler au secours, et j'espère que ce ne sera pas le cas, le gouvernement serait obligé de débourser des sommes énormes**.

C'est pourquoi CN se voit forcée d'emprunter à des niveaux de nature à engendrer un ratio d'endettement de 50 % vers la fin de 1988. CN estime donc qu'il est indispensable de trouver rapidement les moyens qui lui permettront de disposer de nouveaux capitaux. Un certain nombre de mesures ont déjà été proposées et font l'objet de discussions fort positives avec notre actionnaire. Nous souhaitons vivement qu'un accord soit rapidement conclu***.

Encore tout récemment, le président de CN, M. LeClair, a exprimé dans un communiqué de presse publié au début de 1985 le besoin de nouveaux capitaux de risque et il a ajouté que CN est extrêmement prudente dans ses emprunts afin de ne pas aggraver ses problèmes de financement à long terme.

---

* Président de CN, Comité permanent de la Chambre des communes sur les transports, le 22 janvier 1981.

** Maurice LeClair, président de CN, Comité permanent de la Chambre des communes sur les transports, le 10 juin 1982.

*** CN, *Rapport annuel de 1983*, p. 7.

Dans le cas des dettes, CN peut emprunter de l'argent sur les marchés internationaux de capitaux sous réserve de l'autorisation du gouvernement. Le gouvernement ne garantit pas les emprunts de CN. Cependant, on estime à bon droit qu'il existe une garantie gouvernementale tacite à l'égard des emprunts de CN, comprise par les marchés de capitaux, car il est peu probable que le gouvernement laissera CN faire faillite. Il s'ensuit que les frais d'emprunt sont moins élevés pour CN que pour ses contreparties du secteur privé. Il s'agit d'une autre question litigieuse entre CN et ses concurrents; ces derniers crient à l'injustice parce qu'ils doivent répondre aux critères du marché pour leurs emprunts sans aucune garantie gouvernementale, qu'elle soit tacite ou autre.

Aux dires de ses concurrents, l'aptitude de CN à emprunter des capitaux et à se procurer des fonds s'explique par sa relation spéciale avec le gouvernement qui lui permet d'obtenir des capitaux à des coûts assez bas. Selon eux, CN résout ses problèmes en les noyant sous des capitaux. CN, non soumise à la discipline du marché, selon CP, est surcapitalisée par rapport à cette dernière. Mais est-ce vrai que CN dépense plus en capitaux qu'il n'est nécessaire afin d'être un chemin de fer efficace? De quelles preuves avons-nous besoin pour le savoir? À la défense de CN, on peut soutenir que dès sa fondation en 1923, elle a eu comme mandat de prendre la direction de trois sociétés en faillite fusionnées. Même maintenant, son réseau n'est pas bien rationnalisé comme en témoigne la capacité excédentaire de certaines de ses parties. Or, peut-on dire que le passage de CN au diesel au début des années 1960 était le résultat d'une planification irresponsable fondée sur des sources de financement de capitaux à bon marché? N'était-ce pas, plutôt, une mesure novatrice et audacieuse dont les résultats ont été positifs pour la société et pour le système de transport du Canada. Il en va de même pour son récent programme de traverses en béton et sa proposition de voies doubles dans l'Ouest. On pourrait se demander pourquoi, par exemple, CP n'entreprend pas un programme de traverses en béton? Est-ce parce que CP est un planificateur plus responsable et plus prudent dans son utilisation des capitaux ou est-ce par manque d'esprit novateur de sa part et parce qu'elle a adopté une attitude de nonchalance? Les réponses à ces questions sont fondamentales pour décider si le programme de capitaux de CN est tout simplement adéquat ou trop généreux. En réalité, il serait difficile de répondre à ces questions sans une vérification de la planification et du processus de prise de décision à CN et sans des études comparées sur les chemins de fer privés au Canada et aux États-Unis. "Très peu de gens se sont interrogés sur les dépenses également très généreuses de Canadien Pacifique. Si une société d'État dépense peu d'argent sur l'amélioration de ses installations matérielles, on la tourne en ridicule pour son manque d'empressement et son inefficacité, mais si elle dépense trop, on lui reproche ses extravagances. Les entreprises privées échappent en grande partie à ce genre de critiques"*. De plus, si les sociétés d'État sont dynamiques et ont des objectifs commerciaux solides et rentables, leurs expéditeurs les accusent de vouloir se comparer. Si, d'autre part, elles sont déficitaires, elles deviennent alors un autre exemple d'inefficacité des

---

* STEPHENSON, 1981, page 341.

entreprises appartenant à l'État. Même si on a tenté de déterminer l'efficacité relative de CN, les conclusions ne sont pas définitives et la question est toujours soumise à l'analyse*.

3.5 La privatisation

Depuis l'initiative de privatisation prise par l'éphémère gouvernement conservateur de 1979, une seule société d'État de transport, la Société des transports du Nord Limitée, a été vendue. Mais, en réalité, tout le processus de vente a été mis en branle par l'ancien gouvernement et la vente réelle a eu lieu au cours de la présente administration. Depuis son élection en 1984, la privatisation est à nouveau devenue une des lignes directrices de ce gouvernement et elle a attiré l'intérêt du public et des médias. Parmi toutes les sociétés de transport d'État, Air Canada a été remarquée comme la candidate la plus apte à la privatisation. Air Canada est une société plus intégrée que CN. Elle fonctionne dans un milieu plus concurrentiel tant au niveau national qu'international. Assez libre au niveau des obligations sociales, bon nombre de ses avoirs sont mobiles et négociables tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. De plus, Air Canada est davantage "visible" puisqu'elle est en contact direct avec le public voyageur. De nombreux articles de journaux ont débattu la privatisation éventuelle d'Air Canada et malgré la déclaration du premier ministre en janvier 1985 : "Air Canada n'est pas à vendre", elle demeure la première candidate à la privatisation parmi les sociétés de transport de l'État.

Par contre, CN est une société à facettes multiples avec peu d'intégration fonctionnelle chez certaines de ses filiales (par exemple : les hôtels CN). D'autres, comme TerraTransport, s'acquittent de leurs obligations publiques sans aucun espoir de contribuer à la croissance à long terme et à la viabilité de CN. Dans certains segments de ces marchés, CN a des pouvoirs importants dus à un monopole. Une large partie de son actif, la voie ferrée par exemple, est immobile et consiste en des coûts irrécupérables de "capacité excédentaire" dont la valeur de renonciation ressemble peu à la valeur de remplacement. De plus, même si CN est une partie intégrante et importante de l'économie canadienne, elle a moins de contact direct avec le public et sa visibilité publique est moindre que celle d'Air Canada; sa privatisation entraînerait des gains politiques de moindre envergure. Pour toutes les raisons susmentionnées, la privatisation de CN n'obtient pas pour le moment la cote de priorité à l'ordre du jour du gouvernement.

Cependant, d'autres initiatives semblent indiquer une privatisation intégrale ou partielle de CN : d'abord, la proposition relative à l'indemnisation obligatoire pour les services publics commandés annoncée par le ministre dans le document *Aller sans entraves*; deuxièmement, la déclaration du ministre à l'effet qu'Air Canada et CN Rail seront libérées des responsabilités sociales dont elles avaient été investies à titre d'entreprises d'État; le ministre a déclaré que le gouvernement fédéral croit que le fait de demander à deux sociétés d'État de se comporter comme des

---

* Vous reporter à la section 2.3, **La privatisation.**

sociétés privées revient à les libérer de leur fardeau social. On devra trouver des moyens de rechange qui permettent de répondre aux obligations sociales*.

Le changement fondamental qui a eu lieu dans les attitudes de l'administration publique à l'égard des sociétés d'État depuis le milieu des années 1970 peut se résumer de la façon suivante : avant cette période, la philosophie était la suivante : "À moins d'avoir des raisons absolument urgentes de vendre une société d'État, ne la vendons pas." Selon cette philosophie, qui exige un motif préalable sérieux pour vendre, CN ne serait pas mise en vente. Cependant, depuis le milieu des années 1970, le point de vue de l'administration publique s'est transformé et est devenu : "À moins d'avoir des raisons irrésistibles de conserver une société d'État, vendons-la." Existe-t-il des raisons irrésistibles de conserver CN? La réponse du ministre, de la direction de CN, de la plupart des expéditeurs et des usagers de CN, de ses concurrents et du grand public, est dans l'ensemble négative.

Même si certains groupes s'opposent à une privatisation partielle ou complète de CN, les syndicats par exemple, cette opposition ne sera pas suffisamment forte pour renverser la vague de la privatisation**.

Le débat qui a lieu depuis plusieurs années sur la privatisation de CN a pris les diverses formes suivantes : le dessaisissement (privatisation partielle) des filiales, la séparation de la voie ferrée et du matériel roulant et, enfin, la privatisation en bonne et due forme de toute la société.

3.5.1 Le dessaisissement (privatisation partielle)

On peut définir le dessaisissement comme la vente ou l'aliénation d'un intérêt dans d'autres sociétés ou dans ses filiales en propriété exclusive. On doit tenir compte de nombreux critères lors d'un dessaisissement afin de s'assurer qu'il ne compromet pas de façon importante la viabilité et l'efficacité de la société principale dans l'accomplissement de son mandat. Ces critères sont :

(i) Que la filiale ou l'intérêt pris en considération soient distincts de la société principale et non partie intégrante.

(ii) Que la filiale ne soit pas essentielle à la réalisation du mandat principal de la société.

(iii) Que le dessaisissement proposé ne compromette pas de façon importante la viabilité future de la société.

---

* Vancouver Province, le 4 octobre 1985.

** Vous reporter à HARITOS, 1984, pour connaître les avantages et les inconvénients de la privatisation.

(iv) Que la proposition de vente de la filiale ne réduise pas la valeur de la société à une valeur inférieure au prix de vente des filiales; et ce, pour que le reste de son exploitation ne soit pas moins attirant pour les futurs investisseurs.

Généralement, il est plus rentable et plus facile de vendre des parties de CN plutôt que tout CN et on devrait plutôt choisir cette voie. La direction de CN semble être dans la position la meilleure pour décider quelle partie devrait être vendue et quel serait le temps opportun pour le faire. Par conséquent, si le gouvemement désire envisager une privatisation partielle, il devrait demander à CN de lui présenter un plan stratégique de privatisation. L'administration de CN devrait également être reconnue en bonne et due forme et obtenir les incitations nécessaires afin d'être motivée à agir dans l'esprit souhaité par le gouvernement. Par exemple, on pourrait offrir à CN un pourcentage des produits des ventes qu'elle pourrait ensuite incorporer à ses recettes.

Conformément aux critères susmentionnés, une privatisation partielle pourrait s'appliquer aux divisions Exploration CN et Communications CN. Ces divisions peuvent être détachées de CN sans entraîner des effets défavorables importants sur le reste de CN; elles ne sont pas essentielles à la réalisation du mandat principal de CN sans être pourtant son seul mandat (les services de transport par exemple). De plus, ces divisions sont rentables et il ne devrait pas être trop difficile de les céder à des prix alléchants.

La division Immeubles CN est également une division rentable. Cependant, les connaissances spécialisées de la direction de cette division ont été particulièrement utiles lors de la rationalisation de la cession de de biens immobiliers détenus par CN Rail. Par conséquent, il semble que les Immeubles CN jouent un rôle plus intégral à CN que les deux divisions susmentionnées. De plus, une directive gouvernementale ordonnant le dessaisissement des Immeubles CN laissera sans doute la direction de CN avec peu de connaissances sur la façon de traiter les autres biens immobiliers de CN et, avant tout, peu de motivation pour s'en défaire. Par conséquent, on suggère que la direction de CN soit autorisée à planifier librement le futur rôle de cette division en consultation avec le gouvernement; et, dans l'éventualité de sa cession, on devrait offrir à CN une part des produits de la vente.

Par le passé, la division des Hôtels CN a été une candidate sérieuse à la privatisation. Traditionnellement, les hôtels étaient une partie intégrante du système des services voyageur offerts tant par CN que par CP. Ce n'est plus le cas maintenant puisque VIA Rail a pris la relève des services voyageur de CN et de CP. Les Hôtels CN ne sont pas liés au mandat principal de CN et leur vente ne diminuerait pas la valeur de ce qui resterait du réseau CN; elle ne nuirait pas non plus à l'attrait qu'exercerait CN sur d'éventuels acheteurs. Si le gouvernement ne souhaite pas privatiser les Hôtels CN (pour des motifs comme la présence fédérale partout au pays), il semble qu'une solution de rechange acceptable consisterait à les transférer à Air Canada ou à VIA Rail, qui sont des entreprises qui traitent directement avec le public voyageur. Les Hôtels CN

pourraient être mieux intégrés à Air Canada et à VIA Rail compte tenu de l'orientation de leurs fonctions à l'égard des voyageurs et de l'élaboration de leur système de réservations. Les services hôteliers peuvent être facilement incorporés aux offres de voyage préparées à l'intention du tourisme et du milieu des affaires. Compte tenu des difficultés que rencontre VIA Rail à l'heure actuelle, Air Canada semble probablement la solution qui conviendrait le mieux à la vente des Hôtels CN.

La division CN Route est une autre candidate à la privatisation. En réalité, CN a déjà tenté de vendre CN Route sans pourtant y réussir. Il semble peu probable que la tendance de l'entreprise à exercer ses activités avec une marge déficitaire sera renversée. CN Route est liée plus étroitement à la fonction et au mandat principal de CN que la division des Hôtels CN; cependant, les avantages marginaux qui en résultent ne semblent pas justifier la poursuite de son existence sous la direction de CN. Il ressort des derniers rapports publiés dans les médias que CN continuera d'essayer de se défaire de CN Route.

TerraTransport absorbe également trop de l'énergie de l'administration de CN et du bénéfice net de CN. Il ressort clairement qu'aucun motif économique ou commercial ne motive la conservation de TerraTransport et que ce sont les obligations constitutionnelles et la protection des employés de chemins de fer qui empêchent sa vente. Les services de chemin de fer ont beaucoup moins d'importance à Terre-Neuve depuis que les routes ont été améliorées. On a donc suggéré que le gouvernement fédéral rachète ses obligations à Terre-Neuve en remboursant la main-d'oeuvre et en prenant à sa charge d'améliorer le réseau routier*.

D'autre part, le gouvernement peut créer une société d'État distincte dans le cas de TerraTransport et lui donner un mandat précis. Cela permettrait à sa nouvelle administration de se concentrer davantage sur ses obligations sociales. Cette situation serait certainement préférable au statu quo. La direction de CN ne sera pas en mesure de traiter de façon efficace avec TerraTransport même en vertu du scénario d'indemnisation gouvernementale totale promis par le ministre des Transports**. Règle générale, le statu quo n'est ni efficace ni pratique. La création d'une autre société d'État, dans le cas de TerraTransport, continuera d'alourdir le trésor public et pourrait être un obstacle à l'évolution future d'un système de transport efficace pour Terre-Neuve, même si elle réussit à résoudre les problèmes de CN. Une autre option de plus en plus retenue par les médias et qui fait l'objet d'un appui grandissant consiste en l'abolition de tous les services ferroviaires à Terre-Neuve***.

Les chemins de fer de CN aux États-Unis semblent être un autre candidat à la privatisation. Cependant, il est important de souligner qu'ils

---

* Le *Globe and Mail*, 30 janvier 1986, page A5.

** Vous reporter à la section 3.3, **Les instructions gouvemementales et l'indemnisation.**

*** Le *Globe and Mail*, 30 janvier 1986, page A5.

font partie intégrante du réseau ferroviaire de CN et que leur vente peut nuire à l'intégrité de l'exploitation ferroviaire de CN. Il serait donc sage d'examiner la situation du réseau ferroviaire américain dans la perspective de privatisation totale de CN. Le transfert de propriété constitue également une question importante puisqu'il devra être autorisé par les autorités américaines.

Les tronçons ont également été proposés comme candidats à la privatisation*. Ce genre d'initiative a porté fruit aux États-Unis dans le cas des embranchements peu rémunérateurs qui seraient exploités plus efficacement par une administration moins imposante, soucieuse des conditions locales que par des chemins de fer nationaux gigantesques; la circulation ferroviaire en provenance des petites localités vers le reste du pays serait alors plus complète. On a suggéré de tenter cette expérience dans certaines parties du réseau ferroviaire canadien*.

CN Marine a été détachée de CN et est maintenant une société d'État distincte qui porte le nom de Marine Atlantique Inc.

3.5.2 Le réseau ferroviaire, une société d'État

Une proposition radicale formulée à plusieurs reprises par le passé voulait réunir toutes les voies ferrées du Canada en une seule société d'État, une Administration des chemins de fer. Cette solution libérerait apparemment les transporteurs de la tâche exigeante qu'est la gestion des voies ferrées et elle leur permettrait aussi de se concentrer sur la fourniture d'un service efficace pour leurs expéditeurs. Suite à la Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest (1974), une étude réalisée pour le gouvernement fédéral avait en effet recommandé cette option. Dernièrement, on a suggéré que les voies ferrées de CN soient régies par une administration des voies ferrées qui relève du gouvernement fédéral et que le reste de l'exploitation ferroviaire de CN et de son matériel roulant soit privatisé*. Cette dernière suggestion offrirait une solution de rechange aux expéditeurs qui pourraient alors utiliser les trains de CP, ou une combinaison de leur propre matériel roulant et de celui des transporteurs privés qui utilisent l'infrastructure gouvernementale. Cette proposition est certes attrayante et elle est appuyée en partie par les grands expéditeurs de marchandises en vrac qui pourraient alors acheter leur propre matériel roulant. Cette formule renforcerait également leur position dans les négociations avec CP sur les prix et les services. En ce qui a trait à l'étatisation du réseau ferroviaire du Canada, on a fait valoir que VIA Rail serait en mesure de négocier plus équitablement les services et les prix avec la nouvelle administration des chemins de fer. De plus, cette proposition ferait en sorte que la structure économique et organisationnelle du transport

---

* GRATWICK et HEAVER, 1985, page 10.

** R.L. BANKS, *Railway Regulatory Reform Proposals*, Programme conjoint de l'Université de Toronto et de l'Université York sur les transports, Toronto, octobre 1985.

*** A. CUBUKGIL, 1986.

par train devienne compatible et uniforme avec celle des autres modes de transport, notamment le transport aérien, le transport maritime et le transport routier dont l'infrastructure appartient à l'État.

Certaines difficultés sont associées à cette proposition. Premièrement, elle mènerait à l'abandon de la situation qui existe actuellement non seulement au Canada mais en Amérique du Nord en général. On devra se pencher très sérieusement sur les ramifications d'un système canadien qui serait considérablement différent du système américain. Deuxièmement, des conséquences sont à prévoir pour les lignes de chemin de fer américaines que possèdent CP et CN et il est possible que les autorités américaines n'autorisent plus la propriété canadienne de ces lignes si la structure est modifiée. Troisièmement, les chemins de fer américains demanderont l'autorisation d'entrer au Canada et d'utiliser l'infrastructure comme n'importe quel autre transporteur et de la même façon que les transporteurs routiers américains qui desservent actuellement les marchés canadiens. Cette attitude des transporteurs ferroviaires serait de plus renforcée par les négociations sur le libre-échange. Il y a donc une forte possibilité que les transporteurs canadiens perdent leurs chemins de fer américains et leurs accès aux destinations américaines tandis que le Canada ne sera pas en mesure de refuser aux chemins de fer américains de pénétrer les marchés canadiens. Quatrièmement, on ne peut se permettre d'être trop optimiste sur la viabilité commerciale et le succès éventuel de ces propositions. CN est actuellement une entreprise raisonnablement rentable comparativement à d'autres sociétés d'État commerciales et pourrait le devenir encore davantage compte tenu de l'attitude actuelle du gouvernement. Cependant, l'expérience canadienne des infrastructures (les routes, les aéroports et les ports) exploitées et appartenant au gouvernement se solde par une part importante de pertes et d'interfinancement; cette expérience a donné lieu à des lacunes importantes au niveau de l'efficacité et a contribué aux déficits gouvernementaux*. Les éventuels utilisateurs d'une "administration des chemins de fer" soutiennent que son ratio de récupération des coûts ne devrait pas être supérieur à celui de toute autre infrastructure concurrente. Il en résulterait vraisemblablement un ratio de récupération des coûts inférieur et semblable à celui des autres modes, d'environ 50 %, pour l'administration des chemins de fer, plutôt qu'une augmentation à 100 % de la récupération des coûts pour tous les autres modes. Cela pourrait résulter en des subventions fédérales supplémentaires de 0,5 milliard de dollars et plus en sus des obligations sociales et des subventions déjà existantes comme dans le cas de TerraTransport. Cinquièmement, du point de vue politique, le gouvernement, dans la mise en oeuvre des propositions susmentionnées, devrait affronter une forte opposition et soutenir des débats publics comme ce serait d'ailleurs le cas s'il privatisait intégralement CN. De plus, il serait aux prises avec la tâche peu enviable de créer une autre société d'État, l'Administration des chemins de fer, et il devrait expliquer au public une décision qui semble incompatible avec son agenda politique de privatisation et sa politique d'intervention gouvernementale réduite.

---

* HARITOS et SHLATCHTER, 1982.

3.5.3 Privatisation totale de CN Rail

Compte tenu des grandes lignes et des objectifs du gouvernement, du mandat actuel de CN, de l'évolution de son organisation et de sa position dans le marché, il est difficile d'échapper à la conclusion selon laquelle la privatisation de CN est inévitable - c'est tout simplement une question de temps. Cependant, elle devra tout de même attendre le moment opportun, car cette initiative n'est pas actuellement une priorité pour le gouvernement. Le "gigantisme" de CN pourrait faire obstacle à sa privatisation totale. Un plan d'étapes et un processus de privatisation partielle devront être en vigueur préalablement à une privatisation complète.

Si le gouvernement est sérieux à l'égard de la privatisation de CN, il devrait inviter la direction de CN à jouer un rôle majeur dans son évolution vers un statut de société privée. Même si le gouvernement ne désire pas accorder à la privatisation de CN la plus haute priorité, il devrait cependant entamer un dialogue systématique entre les parties intéressées afin de porter au maximum les avantages qu'en retireraient le gouvernement et le grand public sans compromettre l'intégrité du système national de transport.

Une étude récente de Drury et Sealey (1985) s'est penchée sur la viabilité commerciale de CN selon les critères des marchés privés et sur son potentiel de privatisation. L'étude a utilisé une méthodologie d'évaluation du marché afin d'évaluer le coût du capital de CN, société non négociable. L'étude conclut que le niveau du bénéfice net de CN ne suffit pas à produire des valeurs marchandes qui se rapprochent de ses valeurs comptables, principalement à cause du niveau élevé de risques financiers propres au marché libre. Les auteurs de l'étude ont conclu que CN a des niveaux de rentabilité d'entreprise publique acceptables mais qu'elle n'a pas des niveaux de rentabilité nécessaires à un marché libre et privé. Par conséquent, on peut prévoir que son prix de vente sera inférieur à la valeur comptable de l'entreprise.

Chapitre 4

CONCLUSION

Depuis sa fondation et après avoir été un lourd conglomérat de chemins de fer et d'autres activités, CN est devenue une organisation raisonnablement bien structurée dont les centres de profit ressemblent en tous points à ceux des sociétés privées de même dimension. Son statut de propriété publique a joué un rôle protecteur important dans sa survie et sa croissance face au comportement des marchés privés. Cette situation lui a valu d'être accusée par ses concurrents du secteur privé de bénéficier d'un traitement de faveur : sa relation spéciale avec le gouvernement lui permet de surcapitaliser parce que le gouvernement la fournit en capitaux propres; la capacité d'endettement à bon marché de CN "garantie" par le gouvernement; et enfin, les refontes de capital de CN par le gouvernement et dont la plus récente remonte à 1978 (800 millions de dollars).

Il a été difficile, dans le cadre de cette étude, de confirmer ou d'infirmer l'allégation des tierces parties, des concurrents, des expéditeurs, etc., à l'effet que CN est moins efficace que ses contreparties du secteur privé. Néanmoins, il est assez évident que sa relation avec le gouvernement (les communications informelles, la forme non explicite de ses obligations sociales, la dépendance à l'égard des capitaux, les refontes de capital, la structure d'endettement "appuyée" par le gouvernement, etc), ne facilite pas la mise au point de stimulants de gestion adéquats qui apporteraient des solutions aux problèmes de l'efficacité de l'exploitation et des préoccupations relatives à son bénéfice net.

Deux solutions complètement opposées ont été proposées afin de réduire les effets néfastes de l'étatisation : un plus haut niveau de responsabilité et de contrôle financiers et la privatisation. Une plus grande responsabilité et un meilleur contrôle amélioreraient la gestion et l'exploitation de CN si, d'une part, l'actionnaire, c'est-à-dire le gouvernement, offrait un ensemble de lignes directrices à long terme contenant une définition claire du mandat et du rôle de CN et si, d'autre part, la direction de CN était autorisée à exploiter CN de façon autonome, sans autre ingérence gouvernementale que celle d'être assujettie à une vérification serrée et à une évaluation de l'exécution de son mandat.

On prévoit que l'officialisation et la publication des directives gouvernementales donneront lieu à des frais d'opération plus élevés. Cependant, elles pourraient malgré tout accroître la performance de CN si leur emploi est rare et si elles ne limitent pas l'action de CN. La confidentialité et la rapidité sont essentielles pour acquérir des filiales ou des participations dans d'autres sociétés. Dans ce dernier cas, l'élaboration d'un mandat précis qui guiderait la direction de CN dans ses acquisitions serait plus efficace et préférable à la publication de directives gouvernementales périodiques sur ces acquisitions.

Le guide *Aller sans entraves* publié par le ministre des Transports propose l'indemnisation obligatoire pour les services publics commandés et l'élaboration de directives gouvernementales. Cette solution cherche à créer pour les sociétés d'État un milieu similaire au marché privé. Elle comprend cependant certains inconvénients. L'administration de CN pourrait ne plus vouloir s'engager envers des obligations publiques qui auraient des répercussions négatives sur son bénéfice net. En effet, CN pourrait choisir d'attendre la sortie d'une directive gouvernementale afin d'être indemnisée intégralement pour les frais additionnels. Enfin, il sera dans l'intérêt de CN de surévaluer les frais supplémentaires occasionnés par ces directives. Cela entraînera un plus grand nombre de vérifications gouvernementales qui résulteront en des frais d'exploitation accrus. Enfin, les autres transporteurs concurrents touchés de façon indirecte par les directives du gouvernement à l'endroit de CN demanderont également d'être indemnisés, haussant par le fait même le total des frais d'indemnisation et des frais de vérification. En conclusion, il serait souhaitable que l'indemnisation demeure libérale plutôt qu'obligatoire; si les directives du gouvernement entraînent des coûts additionnels non indemnisés pour CN, cette dernière pourrait l'expliquer dans son rapport annuel sans qu'il soit nécessaire de fournir un calcul détaillé.

La plupart des sociétés, surtout lorsqu'elles sont en pleine croissance, ont recours à des injections de capitaux et à l'endettement pour demeurer solvables et conserver leur cote de crédit sur les marchés de capitaux au moyen d'un ratio d'endettement acceptable. Cette pratique s'applique aussi dans une certaine mesure à CN à cause de ses emprunts importants sur les marchés étrangers de capitaux et pour soutenir le moral de la direction de CN. Par conséquent, son actionnaire, le gouvernement, devra lui injecter des capitaux de façon périodique pour lui permettre de conserver un ratio d'endettement raisonnable et la rendre négociable dans l'éventualité d'une privatisation.

En dernier lieu, toutes les indications les plus récentes (*Aller sans entraves*, déclarations du ministre dans les journaux) portent à croire que le gouvernement se prépare à privatiser CN. Cependant, à cause de la structure complexe de CN, des problèmes éventuels avec la main-d'oeuvre suite à la privatisation et de sa taille, sa privatisation n'est pas à l'heure actuelle la priorité la plus urgente du gouvernement. Toutefois, il serait préférable si le gouvernement, de concert avec CN, planifiait une privatisation par étapes. Au cours des premières phases, CN se dessaisirait elle-même des filiales qui ne sont pas essentielles à la réalisation de son mandat principal. La privatisation de l'exploitation de la ligne de chemin de fer principale pourrait être l'étape suivante et inclure une ébauche de privatisation de l'exploitation des voies secondaires indépendantes.

BIBLIOGRAPHIE

ALCHIAN, A.A., et R.A. KESSEL. "Competition, Monopoly and the Pursuit of Money", dans *Aspect of Labour Economics*, National Bureau of Economic Research, Princeton, Princeton University Press, 1962.

BALDWIN, John R. "Regulation Versus Public Enterprise : Instrument Choice in the Case of Natural Monopoly", dans *Government Enterprise : Roles and Rationales*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1984.

BAUMOL, William J. "Contestable Markets : An Uprising in the Theory of Industry Structure", dans *American Economic Review*, vol. 12, mars 1982.

BEESLEY, Michael, et S.C. LITTLECHILD. "Privatization : Principles, Problems and Priorities", dans *Lloyds Bank Review*, n° 149, juillet 1983, p. 1-20.

BORCHERDING, Thomas. "Toward a Positive Theory of Public Sector Supply Arrangements", dans *Crown Corporations in Canada : The Calculus of Instrument Choice*, J.R.S. Prichard, éd., Toronto, Butterworth, 1983.

BORINS, S.F., et B. BOOTMAN. "Les sociétés d'État et l'efficacité économique", dans *La mise en oeuvre de la politique industrielle*, vol. 4 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

BRENNER, B. "State Owned Enterprises - Practices and Viewpoints", dans *Government Enterprise : Roles and Rationales*, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1984.

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. *Corporations de la Couronne : direction, contrôle, imputabilité*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1977, Canada.

COMMISSION ROYALE SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET L'IMPUTABILITÉ (Commission Lambert). *Rapport final*, ministère des Approvisionnements et Services, Canada, Ottawa, mars 1979.

CAVES, D.W., et L.R. CHRISTENSEN. "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a competitive Environment : The Case of Canadian Railroads", dans *Journal of Political Economy*, octobre 1980, p. 958-976.

CAVES, D.W., L.R. CHRISTENSEN, J.A. SWENSON, et M. TRETHAWAY. "Economic Performance of U.S. and Canadian Railroads : The Significance of Ownership and the Regulatory Environment", dans *Managing Public Enterprise*, W.T. Stanbury et Fred Thompson, éd., New York, Praeger, 1982, p. 123-511.

COURCHENE, Thomas J. "Entitlements versus Efficiency", dans *Policy Options/Options politiques*, juillet/août 1984.

COURCHENE, Thomas J. "Privatization : Palliative or Panacea", dans *Papers on Privatization*, W.T. Stanbury et T.D. Kierans, éd., Montréal, Institut de recherches politiques, 1985.

CUBUKGIL, A. *Structural Change and Regulatory Reform in Rail Transport.* Rapport provisoire préparé pour le Conseil économique du Canada, programme conjoint de l'Université de Toronto et de l'Université York sur les transports, 1985.

DENNY, M., A. de FONTENAY et M. WERNER. "Comparing the Efficiency of Firms : Canadian Telecommunications Companies", dans *Economic Analysis of Telecommunication : Theory and Applications*, L. Gourville, A. de Fontenay et A.R. Dobell, éd., New York, Elsevier, 1983, p. 115-130.

DENNY, M. *Government Enterprises in Western Canada's Telecommunications*, Document préparé à l'intention de la conférence du Conseil économique du Canada sur les entreprises gouvernementales, Toronto, 1984, non publié.

DRURY, D.H., et C.W. SEALEY. *A Study of Issues in Government Enterprise Finance with Applications to Air Canada and Canadian National Railways.* Document présenté lors de la Conférence économique du Canada sur les entreprises gouvernementales, Toronto, 1985, non publié.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA. *Government Enterprise : Roles and Rationales*, Ottawa, 1984.

GARANT, P. "Crown Corporation : Instruments of Economic Intervention - Legal Aspects", dans *Regulations, Crown Corporations and Administrative Tribunals*, I. Bernier et A. Lajoie, éd., Toronto, University of Toronto Press, 1985.

GILLEN, D.W., T.H. OUM, et M.W. Trethaway. *Identifying and Measuring the Impact of Government Ownership and Regulation of Airline Performance.* Document présenté lors de la Conférence du Conseil économique du Canada sur les entreprises gouvernementales, Toronto, 1984, non publié.

GORDON, M. Government in Business, Institut C.D. Howe, Montréal, 1981.

GRATWICK, J., et T. HEAVER. "CN : A Case Study", dans *Papers on Privatization*, W.T. Stanbury et T.D. Kierans, éd., Montréal, Institut de recherches politiques, 1985.

HALPERN, P., A. PLOURDE, et L. WAVERMAN. *Petro-Canada : Its Role, Control and Operations*, document présenté lors de la Conférence du Conseil économique du Canada sur les entreprises gouvernementales, Toronto, 1984, non publié.

HARITOS, Z.J. "Transport State Enterprises : The Canadian Experience", dans *Transportation Review*, vol. 4, n° 3, 1984.

HARITOS, Z.J., et R. SHLACHTER. "Transport Costs and Revenues in Canada Revisited", dans *The Logistic and Transportation Review*, vol. 18, n° 4, 1982.

HARRINGTON, M. "Newfoundland's Railway's Future", dans *Financial Post*, Special Report on Transportation, 26 avril 1980.

HEALD, D. "Privatization : Analyzing its Appeals and Limitations", dans *Fiscal Studies*, vol. 5, n° 1, février 1984, p. 36-46.

HEAVER, T.D., et W.G. WATERS. "Public Enterprise Under Competition : A Comment on Canadian Railways", dans *Managing Public Enterprise*, W.T. Stanbury et F. Thompson, éd., New York, Praeger, 1982, p. 152-159.

HODGETTS, J.F. *The Canadian Public Service : A Physiology of Government 1967-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.

JENKINS, Glenn P. "Public Utility, Finance and Economic Waste", dans *Revue canadienne d'économie*, vol. XVIII, n° 3, août 1985, p. 484-498.

JORDAN, W. "Performance on North American and Australian Airlines : Regulation and Public Enterprise", dans *Managing public Enterprise*, W.T. Stanbury et F. Thompson, éd., New York, Praeger, 1982.

JORDAN, W. *Rendement des opérations intérieures et transfrontalières des compagnies aériennes canadiennes*, Ottawa, ministère de la Consommation et des Corporations, 1982.

KAY, J.A., et L.A. SILBERSTON. *The New Industrial Policy - Privatization and Competition*, miméographie, 1984.

KIERANS, T. "Privatization If Necessary But Not Necessarily Privatization", dans *Choices*, Montréal, Institut de recherches politiques, novembre 1984.

KIERANS, T. "Commercial Crowns", dans *Policy Options/Options politiques*, vol. 516, 1984, p. 23-29.

LAKE, R.W., et P.M. BUNTING. *Concurrence et réglementation dans l'industrie du transport de marchandises par chemin de fer*, Commission canadienne des transports, Direction de la recherche, rapport de recherche n° 1982/06F, Ottawa, 1982.

LANDE, R. "How Collective Ratemaking Improves the Canadian Economy", dans *Transportation Practitioners Journal*, hiver 1985.

LAUX, J.K., et M.A. MOLOT. "The Potash Corporation of Saskatchewan", dans *Public Corporation and Public Policy in Canada*, A. Tupper et B. Doern éd., Montréal, Institut de recherches politiques, 1981.

MAROTI, E. "Comments on Heaver and Gratwick", dans *Papers on Privatization*, W.T. Stunbury et T.D. Kierans, éd., Montréal, Institut de recherches politiques, 1985.

McAFEE, R.P., et J. McMILLAN. *Incentives and Governement Contracting*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1985.

McFETRIDGE, D.G. *Commercial and Political Efficiency : A Comparison of Government Mixed and Private Enterprises.* Étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1985.

NOVE, A. *Efficiency Criteria in Nationalized Industries*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.

PALMER, J., J. QUINN, et R. RESEUDES. "A Case Study of Public Enterprise", dans *Crown Corporations in Canada : The Calculus of Instrument Choice*, J.R.S. Prichard, éd., Toronto, Buttersworth, 1983.

PRICHARD, J.R.S. *Crown Corporations in Canada : The Calculus of Instrument Choice*, Toronto, Buttersworth, 1983.

Projet de loi C-27, 26 novembre 1979.

Projet de loi C-153, 5 mai 1983.

Projet de loi C-24, 29 juin 1984.

REES, R. *Public Enterprise Economics*, Londres, Weidenfeld and Nicholson, 1984.

ROTSTEIN, A. "The Origin of Canadian Wheat Board", dans *Governement Enterprise Roles and Rationale*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1984.

SAVAS, E.S. *Privatizing the Public Sector : How to Shrink Government*, Chatham (New Jersey), Chatham House Publications, 1982.

SHEPHARD, J. "Hidden Crown Corporation", dans *Policy Options/Options politiques*, vol. 2, n° 2, p. 40-42.

TREBILCOCK, M.T., et J.R.S. PRICHARD. "Crown Corporations : The Calculus of Instrument Choice", dans *Crown Corporations in Canada : The Calculus of Instrument Choice*, J.R.S. Prichard, éd., Toronto, Buttersworth, 1983.

TRANSPORTS CANADA. *Aller sans entraves*, Ottawa, juillet 1985.

TRANSPORTS CANADA. *La concurrence et la réglementation économique dans le transport : rapport sommaire*, Comité interministériel sur la concurrence et la réglementation dans le domaine des transports, publication n° TP 3095, 1982, p. 30.

TRANSPORTS CANADA. *Concurrence et réglementation du camionnage interurbain au Canada*, publication n° TP 3337, 1982.

TUPPER, A. The Nation's Business : Canadian Concepts of Public Enterprise, thèse de doctorat, Kingston, Queen's University, 1977.

TUPPER, A., et G.R. DOEM. *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981.

VERNON, R., et Y. YHAROMIEDS. *State-Owned Enterprise in the Western Economies*, New York, St. Martin's Press, 1981.